

دراسة في الاقتصاد المالي

دكتور
عبد الكريم صادق بركات
أستاذ ورئيس قسم المالية العامة
كلية التجارة - جامعة الاسكندرية

١٩٨٣

مؤسسة شباب الجامعة
ت [illegible] الاسكندرية

دراسة

في

الاقتصاد المالي

دكتور

عبد الكريم صادق بركات

أستاذ ورئيس قسم المالية العامة

كلية التجارة - جامعة الاسكندرية

١٩٨٣

الناشر

مؤسسة شباب الجامعة

ت ٣٩٤١٢ الاسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

يمر علم المالية العامة بمرحلة تطور هامة نتيجة تدخل الدولة المتزايد فى الحياة الاقتصادية. ولقد انعكس هذا التطور بشكل واضح على كافة عناصره. فلم يعد علم المالية العامة قاصراً على دراسة الوسائل التى تحصل بها الدولة على الايرادات اللازمة لتغطية نفقاتها الضرورية، بل أصبحت عناصره إلى جانب ذلك أداة طيعة فى يد الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويبحث هذا الكتاب في اصول علم المالية العامة فيستعرض القواعد والمبادىء النظرية التي تحكم نفقات الدولة وايراداتها وميزانياتها مستهدفاً تمكين الطالب من تفهم هذه القواعد وملاحقة التطورات الحديثة لهذا العلم

المؤلف .

الباب الاول

مدخل إلى دراسة المالية العامة

* * *

تمهيـــد

تعتبر الدولة فى صورتها الحديثة نتيجة تطور تاريخى طويل ، تميزت كل مرحلة من مراحله بأهداف معينة تتفق ومصالح المجتمع ، ويعتبر تغير الأنظمة الاقتصادية محرك هذا التطور . ففى نظام اقتصادى معين تستحوذ طبقة معينة على القوة الاقتصادية فتسيطر بذلك على العوامل السياسية فى المجتمع ، فتستخدم القانون لتعزيز مركزها وحماية مصالحها ، وترسم الاطار لنشاط الأفراد وتحدد اهداف الدولة ، مما يبين أن النظام الشرعى فى حقيقته ستار تختفى خلفه المصالح الاقتصادية المسيطرة .

غير أن التطور قد يغير من توزيع القوى فى النظام الاقتصادى فينشب بذلك خلاف بين الإطار الشرعى القائم وبين أهداف القوى الجديدة ويصبح هـــذا الاطار ، الذى كان أداة للنمو ، عقبة تحول دونه ومعوقا لاستمراره مما يتطلب ضرورة تعديل أهداف الدولة لتساير التطور وتعبر عن المصالح الحقيقية للمجتمع .

وإذا لم يتحقق هذا التعديل تدريجيا أدى ذلك إلى ركود اقتصادى وتخلف اجتماعى وقيام اضطرابات وتولد ثورات تهدف إلى تغيير جذرى سريع للتنظيم الاقتصادى والاجتماعى .

فالهدف المثالى للدولة هو مراعاة الظروف المتجددة فى كل مرحـــلة من مراحل تطور المجتمع وخدمة المصالح الحقيقية فيه لضمان التقدم والرفاهية وتحقيق أكبر اشباع ممكن للأفراد .

وإذا تتبعنا تطور دور الدولة وأهدافها ألقينا الضوء على تطور مفهوم

المالية العامة لما بينهما من ارتباط وثيق . فنشاط الدولة المالى لاشباع الحاجات العامة رهين بدورها فى الحياة الاقتصاديه والذى يتحدد بدوره بتفاعل العوامل السياسية والاقتصادية وبمرحلة التطور التى يمر بها المجتمع . وهذا الدور يختلف فى مجتمع رأسمالى عنه فى مجتمع إشتراكى ويتغـــاير فى دولة متخلفة عنه فى دولة متقدمة . ولكنه فى جميع الحالات يتطلب حصول الدولة على جزء من موارد المجتمع وعناصر الانتاج المختلفة لاشباع هذه الحاجات . ومن الواضح أن ذلك لايتوافر فى اقتصاد نقدى — لاتسيطر فيه الدولة على الموارد مباشرة أو تحصل فيه على ماتريده عينا وإجبارا — إلا عن طريق الحصول على إيرادات يمكنها إنفاقها من القيام بدورها . ولذا فان جوهر النشاط المالى للدولة هو الحصول على الموارد النقدية وإنفاقها لاشباع الحاجات العامة وتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعيه والسياسية . وعلى ذلك فأهمية هذا النشاط تتوقف على مدى أهمية وتعدد هذه الحاجات التى تتغاير من مجتمع إلى آخر حسب فلسفته السياسية وحسب درجة نموه وتقدمه الاقتصادى . وسنعرض لمفهوم المالية العامة فى هذا الباب فى كل من الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية والدول المتخلفة .

الفصل الاول

المالية العامة فى الدول الرأسمالية

لم يكن مفهوم المالية العامة بمعنى توزيع الاعباء للقيام بالانفاق على الخدمات اللازمه معروفا منذ وجود الحكومات ولكنه يرجع إلى وقت قريب .

ففى العصور الوسطى (عهد الاقطاع والملكية المطلقة) كان الحاكم هو الدولة، فاختلطت ماليته بماليتها ، وكان ينفق على الدولة كما ينفق على أهله وعشيرته ، معتمدا على السخرة فى حصوله على الخدمات ، بجانب اعتماده على الاستيلاء والمصادرة إذا احتاج إلى الأموال . ونتيجة لذلك تحمل الشعب عبء نزواته وتمتع الأشراف ورجال الدين بالامتيازات ، كالاعفاء من الضرائب. وأصبح جميع أفراد الشعب عدا هذه الطبقة كما مهملا لاصوت له عبيداً ملتصقين بالأرض . ولاغرابة أن تمثل الدولة فى هذه الفترة مصالح الأمراء والاقطاعيين فى استغلالهم كل موارد الدولة ، فأقيمت القيود والتنظيمات لحماية مصالح هؤلاء السادة، الذين ازداد نفوذهم نظراً للثراء الذى نعموا به .

وقد أدى التطور بعد ذلك إلى ظهور مصالح جديدة لطبقة متطلعة فلم تعد الدولة بتنظيمها القائم وقتئذ كفيلة بتحقيق أهداف هذه الطبقة الجديدة مما أدى إلى ضرورة تطورها ، وانبثاق نظام جديد ، هو نظام الاقتصاد الحر .

مرحلة الاقتصاد الحر :

يعتبر الاقتصاد الحر فى القرن التاسع عشر وليد ثورتين :

(١) الثورة الصناعية فى انجلترا التى نتجت عن استخدام الآلة وأحدثت انقلابا

فى الانتاج الصناعى ، وأظهرت مشا كل اقتصادية واجتماعية جديدة . ومكنت الطبقة البورجوازية من الاستئثار بالقوة الاقتصادية الأساسية .

(٢) الثورة الفرنسية وقوامها الحرية والاخاء والمساواة لتحطيم التعسف والتحكم والامتيازات .

وقد نتج عن تقابل الثورتين ميلاد النظام الرأسمالى أو مذهب الاقتصاد الحر . ويدين هذا المذهب بتفوق الدافع الخاص وسيادته . فالحيـلة الاقتصادية تخضع لنظام طبيعى ينفذه الأفراد فى سعيهم لاشباع حاجاتهم الخاصة وتحقيق منافعهم ، فلا تعارض بينها وبين الصالح العام . ولذا يجب تركهم أحراراً ، وعلى الدولة ألا تقحم نفسها فى مضمار الحياة الاقتصادية ، بل يتعين عليها حماية حرية الأفراد وملكيتهم والقيام بالخدمات الأساسية اللازمة لازدهار هذا الاقتصاد ، كالأمن الداخلى والدفاع الخارجى، وتزويد الاقتصاد القومى بالخدمات الأساسية كانشاء الطرق وحفر الترع وشق القنوات وتأمين المواصلات .

أصبحت الدولة بذلك على هامش الاقتصـــاد القومى أى على الحياد ، فهى تساهم بالقدر اللازم لرسم الاطار الذى يعمل فيه الأفراد دون أن تتـــدخل لتؤثر فيه ، فـــكل توسع فى سلطاتها ونشاطها شر لاخير فيه ويجب الحد منه .

ونتيجة لذلك تحـــدد نطاق علم المالية العامة وتلخصت المشكلة بالنسبة لموضوعه: أن هناك نفقات عامة ، يتعين تغطيتها بتوزيع عبئهـا بين المواطنين بطريقة عادلة(١) .

---

(1) Jeze Cours ; elementaire de scince des Finances et de Legislation Francaise

Duverger (M) Finances Publiques P.U.F. 1963

Barrère (R) Economie et institutions Financieres Dalloz 1969

Trotabas (L) Finances Publiques Dalloz 1969

فبالنسبة **للنفقات** يجب أن تكون فى أضيق الحدود لأن الدولة مدير سيء مسرف بعكس الفرد الذى يعد أكثر صلاحية منها فى تأدية الخدمات والقيام بالانتاج .

ولتغطية هذه النفقات تلجأ الدولة إلى الضرائب والقروض وإيرادات الدومين العام والتضخم .

فالضريبة هى الوسيلة العادية لذلك بشرط ألا تعوق النشاط الاقتصادى للأفراد أو تهدد أسرار ذمتهم . وقد أدى هذا النظام إلى كثرة الالتجاء إلى الضرائب غير المباشرة وقلة الضرائب المباشرة التى كانت تقدر جزافا أو تحصل على أساس المظاهر الخارجية .

أما بالنسبة **للقروض** فهى وسيلة استثنائية تلجأ إليها الدولة عن طريق السوق المالى شأنها فى ذلك شأن الأفراد ، تخضع لقانونه وتلتزم بخدمة هذا الدين والوفاء بفوائده وأقساطه ، وتستعين الدولة للوفاء بهذه الالتزامات بحصيلة الضرائب ، فالقرض فى حقيقته أو فى توزيعه للاعباء العامة اختيار لضريبة مستقبلة بدلا من ضريبة حاضرة .

إلى جانب هذين العنصرين تستمد الدولة إيرادتها من ممتلكاتها . وقد لا يبدو توزيع العبء واضحا فى تغطية نفقات الدول بواسطة **ايرادات الدومين العام** نظراً لحصول المستفيد على مقابل لتضحيته ، ولكن يتضح هذا التوزيع للعبء فى اختيار الدولة بين أحد حلين: إما تقديم الخدمة مجانا وتوزيع العبء الناتج عن إدارة الممتلكات بواسطة الضريبة، وإما تحصيل المقابل من المستفيدين بتوزيع العبء بينهم بدلا من الاقتطاع الجبرى الذى يتحمله الجميع .

أما بالنسبة **للتضخم** فيتعين على الدولة عدم الالتجاء إليه للمضار والمساوىء المترتبة عليه .

ويحكم الدولة فى التجائها إلى هذه الوسائل العديدة فى تحصيل الإيرادات اللازمة مبدأ أساسى هو المساواة أمام الأعباء العامة ، وقد تغير مفهوم هذا المبدأ على مر القرون ولكن ظل قاعدة أساسية لعلم المالية العامة فى توزيع العبء بين المواطنين لتغطية النفقات العامة .

وتوضع هذه النفقات والإيرادات ، فى إطار محدد هو **ميزانية الدولة** التى تخضع بدورها ، لقواعد عامة ، تستلزم وحدة الميزانية وضرورة موازنتها سنويا ووضوحها ، كى تحول هذه القواعد دون التبذير وسوء إدارة الأموال العامة وتعديل توزيع الأعباء العامة ، ولتمكن ممثلى الشعب من مراقبة النشاط الحكمى بيسر ودقة .

وفى مثل هذه الظروف نجد أن الميزانية بكونها وثيقة للتنبؤ بالايرادات والنفقات لا تتأثر بطريقة محسوسة بالتغيرات التى تنتاب الاقتصاد القومى من ناحية ، ولا تحاول أن تؤثر فيه من ناحية أخرى ، وذلك لقلة حجم النفقات واعتمادها على مصادر ثابتة للايرادات .

وعلى ضوء ماسبق **يعرف علم المالية العامة** طبقا للفكر الكلاسيكى :

بأنه العلم الذى يهتم بدراسة الوسائل التى تحصل بها الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة . فهو تعريف للعلم بهدفه (تغطية النفقات العامة) وبوسائل توزيع العبء بين المواطنين (الضريبة ، الرسم ، ...) .

وقد أخذ هذا العلم فى هذه الفترة وخاصة فى فرنسا طابعا قانونيا ليحد من نشاط الدولة ويحمى مصالح الأفراد .

وسنرى فيما بعد أن تطور الفكر المالى قد بدأ بالفصل بين الوسائل والهدف . إذ اتضح للدولة أن الفن المالى هو أداة تدخل فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب كونه أداة لتغطية النفقات العامة . وقد أدى هذا إلى توسيع نطاق علم المالية العامة .

مرحلة التدخل :

بلغت الرأسمالية الصناعية ذروتها فى القرن التاسع عشر ، وساهمت مساهمة فعالة فى التقدم الاقتصادى ورفع مستوى المعيشة ، ولكن منذ نهاية هذا القرن بدأت ترتسم معالم التناقض الداخلى لأسباب عديدة .

فالحرية ليست كفيلة باستمرار المنافسة بل قد تؤدى إلى ظهور الاحتكارات ، فالمنافسة قد تقتل المنافسة .

أصبحت التقلبات الاقتصادية عديدة ، ومتفاوتة فى العنف ، مما أدى إلى بطالة وفوضى فى الانتاج .

أدت سيطرة الدافع الخاص وسعى الأفراد إلى تحقيق الربح إلى تركهم حاجات أساسية للمجتمع غير مشبعة ، واستغلالهم الموارد استغلالا لا يحقق النفع العام .

وكذلك ساهمت الحرية الاقتصادية فى سوء توزيع الثروات والدخول وإتساع الفوارق بين الطبقات الاجتماعية .

وتعد الحرب العالمية الأولى ، نهاية المرحلة تؤمن بالنظام الطبيعى ، وبداية لمرحلة جديدة تتميز أساسا بازدياد وظائف الدولة التى بلغت مداها فى خلال الحرب العالمية الأخيرة وما بعدها . إلا أن تدخل الدولة كان قليلا فى البدء ،

وكان القصد منه هو الحد من الآثار السيئة للنظام الحر ، والتخفيف من مساوئه دون المساس به. فليس هناك تفكير فى استبدال النظام التلقائى بنظام موجه ، وعلى الدولة أن تقوم باعانة المتعطلين ومساعدة الشركات للخروج من الأزمات ، والتوسع فى الخدمات تحت ضغط الحاجة .

وقد أدى هذا التدخل إلى زيادة حجم الميزانيات أى إلى زيادة النفقات والأعباء المالية ، فقد ظهرت إلى جانب نفقات السيادة نفقات أخرى اجتماعية واقتصادية مما أدى إلى زيادة الضرائب والاتجاه إلى القروض والتضخم وأوجد بذلك تأثيرا متبادلا بين كل من الميزانية والاقتصاد القومى.

ويبدو تأثير الميزانيــة بالاقتصاد من ناحية النفقات بالمقارنة بين نفقات السيادة والنفقات الاجتماعية . فالأولى تتميز بالثبات وتتأثر بعوامل بعيدة عن الحالة الاقتصادية كقيام حروب واضطرابات داخلية فندفع إلى زيادة النفقات الحربية ونفقات الأمن ، أما النفقات الاجتماعية فانهـــا تزداد فى وقت الكساد وتقل فى وقت الرخاء .

كذلك من ناحية الايرادات نلاحظ زيادة الضرائب وتعددها ، وفرضها على أنواع مختلفة من النشاط الاقتصادى ، كالضريبة على المهن الحرة ، والأرباح التجارية وتأثر حصيلتها بالتغيرات الاقتصادية ، فتزداد فى أوقات الرخاء وتقل فى أوقات الأزمات .

كذلك أصبحت الميزانية تؤثر فى الاقتصاد القومى وتتأثر بتقلباته نظرا لضخامة الايرادات والنفقات .

ورغم ذلك فان سياسة الدولة فى هذه الفترة تتميز بأنها كانت للعلاج ، أى

أنها كانت جزئية تبدو كلما دعت الحاجة إلى تدخل الدولة، فلم يكن تدخل الدولة محكوما بسياسة عامة مما أدى إلى عجز فى ميزانيتها وعدم توازن فى الاقتصاد القومى

مرحلة الاقتصاد الموجه

لم تقف الاجراءات الجزئية التى اتخذتها الدولة حائلا دون استمرار التقلبات الاقتصادية ولم تكن كافية لتحاشى وقوع الأزمة الاقتصادية سنة ١٩٢٩ . ولم تعد أهداف الدول متجاوبة مع القوى الاقتصادية الحقيقية فى المجتمع .

فقد نتج عن تطور الرأسمالية ازدياد فى نفوذ الطبقة العاملة، التى أخذت تشعر بقوتها وتطالب بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية. وقد ساهم فى تقوية الطبقة العاملة بجانب عوامل عديدة نجاح حركتها فى الاتحاد السوفيتى وتكوينها لنظام اشتراكى يقوم على الملكية الجماعية لوسائل الانتاج وتستخدم فيه عوامل الانتاج بقصد إشباع الحاجات المادية والثقافيه للمجتمع بأكمله

كذلك كف الاقتصاديون عن الاعتقاد فى القوانين الطبيعية التى تكفل حسن سير الحياة وتطلعوا إلى الارادة الانسانية كأداة للتحكم فى المصير. فعلى الدولة أن توسع من نشاطها لتسيطر على القوى الأساسية وتضمن نمو الدخل واستقراره .

وقد ساهمت الوقائع والتجارب فى زيادة دور الدولة فقد بينت الأزمة الاقتصادية، أنه ليس على الدولة أن تتدخل لتعالج فحسب بل عليها واجب درء الأزمات، وتعديل الهيكل الاقتصادى، وتوجيه سيره، واستخدام الموارد الموجودة لصالح المجتمع، فتحقق بذلك التجاوب مع القوى الحقيقية الموجودة .

وقد ساعد قيام الحرب العالمية الثانية وما تطلبته من نفقات و موارد ضخمة على نضوج فكرة توجيه الاقتصاد ، خاصة وقد صحبتها مشكلات تتطلب توجيها وتخطيطا لسد حاجات الحرب وإعادة بناء الاقتصاد القومى .

فأهداف الدولة ليست قاصرة (كما يبين الفكر الكلاسيكى) على المحافظة على الأمن والنظام ، ولكن هدفها هو تحقيق الرفاهية العامة ، بتنمية مستمرة للاقتصاد القومى ، واستخـــدام رشيد للمواد وتحقيق للعمالة وفق برامج استثماريه منظمة ، وتوزيع أمثل للدخل يقلل من عدم المساواة ويحقق العدالة الاجتماعية .

وقد نتج عن إزدياد نشاط الدوله وتعدد أوجهه ، ان اتسع نطاق علم المالية العامة فأصبح أداة طيعة فى يد الدولة ، لتحقيق أهدافها ، ولم يعد دوره قاصرا على تغطية نفقات الدولة وتوزيع العبء بين المواطنين ولكن أصبحت مهمته إلى جانب ذلك هى التدخل والمساهمة فى تحقيق الأهداف الجديدة .

وقد انعكس ذلك على عناصره المختلفة :ـــ

فالنفقة العامة ليست اداء لضمان سير المرافق العامة بل وسيلة فى نفس الوقت للتأثير فى الاقتصاد القومى والاستهلاك والاستثمار وتنمية المدخرات وذلك لخلق توازن يتحقق عنده مستوى أعلى من الدخل والعمالة .

وبالنسبة للايرادات نجد أن :

الضريبة لا تستخدم لغرض مالى فحسب ، بل لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية مثل الحد من الاستهلاك ، وتشجيع النسل وتقليل التفاوت بين الطبقات وتشجيع المدخرات وتوجيه الاستثمارات ، أو بوجه عام احداث آثار معينة فى الاقتصاد القومى .

والقرض ليس بدوره وسيلة استثنائية للحصول على الأموال بل هو طريقة عادية للحصول على الايرادات اللازمة ، ولذلك نرى كثرة الالتجاء إليه لقصور الضريبة عن تغطية النفقات المتزايدة . وهو أيضا وسيلة للتأثير فى السوق المالى ، وتوجيه رؤوس الأموال وامتصاص القوة الشرائيـة الزائدة بقصد محاربة التضخم وتحقيق استقرار الأسعار .

التضخم : لا تلجأ الدولة إليه كمصدر أخير إذا عجزت عن توفير المال اللازم بوسائلها العادية بل هو أداة لخلق قوة شرائية إضافية يمكن أن تمنح الاقتصاد قوة تزيد من الطلب الفعـال وترفع مستوى الدخل حتى يصل الاقتصاد إلى مستوى العمالة الكاملة .

أما بالنسبة **لميزانية الدولة** ، فإنها تتأثر بالاقتصاد وتؤثر فيه، فلم يعد الدور الذى تقوم به فى الاقتصاد مقبولا فحسب بل ومرغوبا فيه ، ولا ينظر الأفراد إليها الآن كأداة تبين الايرادات اللازمة لتغطية النفقات بل هى وسيلة لتوجيه الاقتصاد وإخضاع قوته الأساسية تحت يد الدولة فمالية الدولة اصبحت اشبه بمضخة هائلة تمتص وتقتطع دخول الأفراد لتعيد توزيعها على آخرين، اى انها تحول القوة الشرائية من مركز لآخر ، ترفعها بواسطة الضرائب والقروض وتوزعها بطريقة الانفاق بقصد تحقيق اهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية .

وقد ترتب على استخدام وسائل الفن المالى بقصد تحقيق اهداف اقتصادية إلى جانب وظيفتها كأداة لجمع المال ، ان تطور هيكلها . فكما ان الوسائل تغير من الهدف ، فان تغـيير الهدف يؤثر فى الوسائل ويعدلها . فقد ادى استخدام الضريبة لأهداف غير مالية ان تعددت اسعارها وطرق ربطها تبعاً لهذه الأهداف .

ويبدو التطور أكثر وضوحاً بالنسبة لميزانية الدولة فهي ليست مجرد وثيقة لبيان نفقات الدولة وإيراداتها. بل أصبحت ميزانية تعكس النشاط الاقتصادى وقد أدى هذا إلى التخلى عن مبـــدأ التوازن الحسابى السنوى لتحقيق التوازن الاقتصادى. ففى فترات البطالة تقوم الدولة باحداث عجز فى ميزانيتها الغرض منه محاربة البطالة وتحقيق العمالة الكاملة .

كما نتج أيضا عن تدخل الدولة لعلاج التقلبـــات الدورية ترك فكرة التوازن السنوى للميزانية وإحلال فكرة تحقيق التوازن فى سنوات الدورة فى مجموعها . فلم يعد لتوازن الميزانيـــة الحسابى تلك القدسية التى كان يتمتع بها فى الماضى .

كذلك وجب إعادة النظر فى المبـادىء الأخرى التى تحكم الميزانية كمبدأ الوحدة والسنوية العمومية خاصـة وقد أصبحت للدولة خططا اقتصادية لتحقيق أهدافها تتطلب معرفة دقيقة لمكونات الاقتصاد القومى وعلاقاته المتبادلة .

ويبدو مما تقدم أن تدخل الدولة فى الحيـاة الاقتصادية كانت له آثاره على المالية العامة وعناصرها المختلفة بل يمكن القول بأن الدور المتزايد للدولة فى الانتاج وتكوين الدخل القومى قد خلق اقتصاد عام له خصائصه وقواعده العامة التى تختلف عن تلك التى تحكم اقتصاد السوق . فحينما يتجاوز تدخل الدول حد معين وترتفع نفقاتها وتزيد مساهمتها فى تكوين الانتاج القومى فان الأمر لايعد استمراراً لظواهر مالية قديمة مع زيادة فى حجمها ولكن بزوغا لظواهر مالية جديدة مختلفة فى طبيعتها فالظواهر المالية قد دخلت فى

إجمالى الظواهر الاقتصادية بوجه عام سـواء لارتباطها بديناميكية النشاط الاقتصادى أو للتعديل الكبير الذى يمكن انتحدثه فى هيكل الانتاج والتوزيع ، ولكن مع إحتفاظها فى نفس الوقت بخصائصها . فمثلا لا يكتفى علم المالية ببحث تحديد الأعباء العامة وتوزيعها بل يسعى إلى بحث هذه المشاكل بالاضافة إلى كيفية استخدام هذا العبء المالى وآثاره الاقتصادية . فالعنصر المالى وان تميز عن العنصر الاقتصادى إلا انه شديد الارتباط به . ونتيجه لذلك فقد تطور علم المالية بظهور دراسات الاقتصاد المالى التى يبحث فى الاثار الاقتصادية للمالية العامة . وفى العلاقات المتبادلة بين العناصر الاقتصادية والماليـة وبين ضرورة خضوع التحليل المـالى للتحليل الاقتصادى واهمية السياسة المالية كأحد عناصر السياسة الاقتصادية .

فموضوع الدراسات المالية اصبح الاقتصاد العـام وعلاقاته مع العناصر الأخرى الاقتصاد القومى . والاقتصاد العـام كجزء من الاقتصاد القومى يتميز عن الاقتصـاد الخاص فهو اقتصاد يدار فى إطـار الاجبار العام بهدف اشباع الحاجات العامة بواسطة الانفاق والاقتطاع ، وحينما ينتج للسوق فانه لا يخضع لقوة الأسعار الآمرة الموجهة بل هى مؤشر له لا تقرض نشاطه ، وهذا الاقتصاد العام وان اتفق مـع الاقتصاد الخاص فى البحث فى تعظيم المنفعة المتولدة من الموارد النادرة وفى إختيار الوسائل التى تحقق افضل اشباع بأقل تكلفة إلا انه يختلف عنه فى محوره وفى هدفه وفى اساليبه وكيفية تنظيمه .

فلم يعد من المقبول إعتبار الممول **محور النشاط المالى** على اساس انه من جهة يمد الدولة بالموارد بدفعه للضريبة وانه من جهة اخرى المستفيد من الانفاق العام بطريق مباشر او غير مباشر . فذلك لا يتفق أولا مع مفهوم النفقات العامة كأداة لاشباع

الحاجات العامة وثانيا فان ذلك لا يأخذ فى الاعتبار أن تقرير الإنفاق العام لا يرجع إلى الفرد بل إلى الدولة ، كما أن الفرد بدفعه الضريبة يفقد كل سلطة على حصيلتها ، فالدولة أو السلطة العامة هى محور الاقتصاد العام باعتبارها مركز القرارات الاقتصادية ، فهى التى تقرر نيابة عن المجموع الحاجات العامة ووسائل اشباعها ويظهر ذلك بشكل واضح فى أهدافها .

اختلاف فى الهدف : فنجد أنه رغم اتفاق كل من النشاط الفردى والنشاط الحكومى فى اشباع الحاجات بأقل تضحية ممكنة إلا أن هناك اختلاف فى نوعية الهدف . فالفرد يسعى إلى منفعته الخاصة وتحقيق أكبر كسب ممكن . فالهدف مادى وأنانى . أما بالنسبة للدولة فانها تسعى لتحقيق المنفعة القصوى للمجتمع . فالهدف عام غير شخصى . وفى تقديرها للنفع فانها لا تبنيه على أساس الاربحية بل على أساس مايعود على المجتمع من نفع . وهى الحكم فى تقديره وتقدير إنتاجيه مشروعاتها . فقد تقوم بالعديد من المشروعات التى لاتحقق أرباحا ولكن ذلك لايعد دليلا على فشلها . كذلك أيضا فليس بشرط أن تكون أفضل نفقة هى الأقل حجما بل قد تدفعها أوضاع معينة كحالات الكساد إلى زيادة نفقاتها والتوسع فيها .

اختلاف فى الاساليب : فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة فى إطار من الحريه فيلجأ إلى العقود أى توافق إرادتة مع إرادة المتعاملين معه لتنفيذ رغباته . كذلك فانه يقدر نفقاته على أساس إيراداته ، فاسرافه يؤدى إلى الاقتراض وإمكانياته فى ذلك محدودة .

أما الدولة فانها تستند فى نشاطها إلى قوة الاجبار مستخدمة أساليب عديدة تنم عن قوتها وسلطانها وسيادتها فى تنفيذ أهدافها . فهى تحدد نفقاتها وتبحث

بعد ذلك عن الوسائل اللازمة لتغطيتها فتلجأ إلى الضريبة او إلى الاقتراض الجبرى او الاختيارى وإلى التضخم والاستيلاء على الأموال اللازمـــة كما فى حالات التعبئة . إلا أن هذه القاعدة ، أولوية تقدير النفقات ، وان عبرت عن سلطة الدولة القانونية فى حصولها على الايرادات اللازمة لتغطية نفقات تقليديه محدودة لا تعكس حقيقة الموقف الحالى مع اتساع نشاط الدولة وزيادة الانفاق العام والدولة محكومة فى النهاية بقدرة الاقتصاد القومى على تحمل الايرادات العامة او بمعنى آخر فانه يتعين على الدولة التى ترمى إلى التوسع فى انفاقها ان تراعى لا سلطتها القانونية فحسب بل قدرتها الاقتصاديه ايضا .

اختلاف فى التنظيم : تقوم مالية الفرد على اساس الملكية الخاصة لوسائل الانتاج . فيتكون القطاع الخاص من العديد من المشروعات التى تخضع فى نظامها وسيرها لارادات متعددة . فهو قطاع يسوده التنافس ويباشر نشـــاطه فى ظل جهاز السوق ويعمل وفقا لاتجاهاته بقصد تحقيق الربح .

اما الاقتصاد العام فانه يستند إلى الملكية العامة كلية كانت أم جزئية كما تختلف تنظيماته فى درجة خضوعها للدولة ، كذلك تتغاير اشكال إدارتها وفقـا لأهدافها أو لظروف إنشائها من استغلال مباشر إلى استغلال مالى إلى امتياز يمنح حقه إلى شركات خاصه او إلى استغلال مختلطة ،ولكن تتفق هذه التنظيمات جميعا فى خضوعها لسلطة الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر . ويبدو ذلك وإن تمتعت بعضها باستقلال فى اتخـاذ القرارات بتحديد هـدفها بواسطة السلطة العامة وفقا لما يتطلبه أمر اشباع الحاجات العامة . كذلك تتفق هـــذه التنظيمات فى أن مباشرتها لنشاطها يتم عادة خارج نطاق السوق . ويظهر ذلك بوضوح

بنسبة للوحدات الحكومية التى تباشر الأنشطة التقليدية كالأمن والدفاع والصحة والتعليم ولا تباع خدماتها فى السوق بل توفرها مجانا للمواطنين أو مقابل دفع رسم تحدده الدولة غـــير منشئة لعلاقة تبادلية بين الحكومة كمنتج والمواطنين كمستهلكين ، بل يبدو ذلك أيضا بالنسبة لبعض التنظيمات التى تقدم إنتاجها من سلع وخدمات فى السوق فهى لا تخضع لقوانينه . ولا يعـــنى ذلك بأن المنتج لا يأخذ فى الاعتبار ردود فعل الطلب ولكن المقصود به أن نشاطها لا يخضع لتوجيه قوى العرض والطلب بغية تحقيق الربح فقط بل أن هذا النشاط يتحدد تبعا للهدف الأساسى وهو اشباع الحاجات العامة ، بالإضافة إلى أن هذه التنظيمات يمكنها بما للدولة من سلطه إجبار إعاقة قوى السوق وتعديلها حسب أهدافها .

ويمكننا أن نعرض هنا سريعا لتقسيم تنظيمات الدولة حتى نلم بهيكل الاقتصاد العام ومكوناتة دون تفصيل لهذه المكونات .

ويمكننا التفرقة بين منظمات القطاع الحكومى وهى تلك المنظمات التى تعد أداة الدولة فى تحقيق أهـــداف الدولة والتى يتحدد سيرها بالأوامر الصادرة من الدولة وتشمل :

١) إدارة الخدمات : كالوزارات .

٢) المؤسسات المالية .

٣) المنظمات الملحقة بادارة الخدمات .

٤) الاستغلالات الحكومية ذات الصفة التجارية والصناعية المعانة.

المؤسسات العامة : وهى تلك التنظيمات التى يتحدد هدفها بواسطة الدولة والتى تدار بطريقة مستقلة وإن خضعت للرقابة المالية للدولة .

١ — المشروعات العامة المستقلة .

٢ — الهيئات العامة المستقلة.

ويمكننا بذلك أن نلخص مفهوم **المالية العامة** : بأنها أصبحت العلم الذى يدرس نشاط الاقتصاد العام أو بمعنى آخر بأنها العلم الذى يهتم بدراسة المبادىء التى تحكم نشاط الدولة ووسائلها لإشباع الحاجات العامة وآثار هذا النشاط على الاقتصاد القومى .

الفصل الثاني

المالية العامة فى الدول الاشتراكية

يقوم التظيم الاقتصادى الاشتراكى على الملكية الجماعية لوسائل الانتاج ، وذلك بتصفية الملكية الفردية والقضاء على قوة الطبقة التى تملك هذه الوسائل ، ووضع القوى الأساسية فى الاقتصاد القومى تحت سيطرة الطبقة العاملة لتحقيق أهدافها بخلق نظام إقتصادى جديد تسوده علاقات اجتماعية جديدة لا يستغل فيها فرد آخر ، وتستخدم فيه عوامل الانتاج لاشباع الحاجات المادية والثقافية للمجتمع بأكمله.

وقد قامت هذه الدول بتأميم الصناعات الاساسية والبنوك والشركات الصناعية والتجارية ووسائل النقل والتجارة الخارجيـــة . ويختلف مدى التأميم من بلد اشتراكى إلى آخر . وقد تحقق أقصى مدى له فى الاتحاد السوفيتى حيث تم تأميم جميع المؤسسات الفردية ، أما فى الدول الاشتراكية الأخرى - الديمقراطيات الشعبية - التى تمر بمرحلة الانتقال من الرأسمالية إلى الاشتراكية فقد شمل التأميم الصناعات الكبرى والمتوسطة والمنشآت التجارية الكبرى والمتوسطة ووسائل النقل والمؤسسات المالية . وإذا نظرنا إلى الاتحاد السوفيتى اقتصادا اشتراكيا تملك فيه الدولة وسائل الانتاج . ويتكون هذا الاقتصاد من قطاعين : قطاع

---

(١) بعد أن عرضنا للدول الرأسمالية نبحث هنا صورة مختلفة للمالية العامة فى أحد أشكال التطبيق الاشتراكى القائم فى الدول التى تدين بالفكر الماركسى.

حكومى وقطاع تعاونى . ومع ذلك يحمى القانون الملكية الخاصة والدستور يؤكد حق الارث ... ولكن هذه الملكية الخاصة ضيقة النطاق إذ تنصب على الدخول الناتجة من العمل وعلى منزل للسكنى بجانب إتاحة حق إستغلال مساحة محدود من الأرض (تتراوح بين هكتار وهكتاين) تنظمها الجمعيات التعاونيسة .

أما فى الديمقراطيات الشعبية فنجد إقتصادا فى مرحلة الانتقـــال بين الرأسمالية والاشتراكية . ويتكون الاقتصاد من قطاع اشتراكى عام وقطاع تعاونى وقطاع خاص . ويعتبر وجود هذا القطاع الأخير أحد مميزات الديمقراطيات الشعبية . وهو يتكون من صغار منتجى السلع من الفلاحين الذين يعملون مع أسرهم فى أرض يملكونها ، ومن أصحاب الحرف الذين يقومون باستغلال وسائل الانتاج الخاصة بهم .

غير أن القطاع الاشتراكى يقوم بدور القوة الدافعة فى الاقتصاد القومى وهو ينمو بطريقة أسرع من نمو القطاعات الأخرى ، كذلك يتحول اليه تدريجيا منتجو القطاع الخاص ومن ثم يصبح التخطيط المركزى ممكنا وفعـــالا .

وتعتنق هذه الدول التخطيط كأسلوب لتنظيم النشاط الاقتصادى بغية تحقيق أهداف محددة فى فترة زمنية معينة باستخدام كامل لموارد المجتمع . والتخطيط فى هذه الدول أسلوب يرمى إلى احداث تغييرات ضرورية بعيدة المدى فى الهيكل الاقتصادى والاجتماعى وخلق نظام جديد . وهو بهذا المفهوم لايتم إلا فى إطار تركيب إجتماعى تختفى فيه سيطرة رأس المال وتتوافر فيه التنظيمات التى تسمح للعمال بالمشاركة فى إعداد وتحقيق الخطة أى بتوافر ديمقراطية حقيقية

تسمح بتبادل وتقديم الاقتراحات حتى يصير التخطيط فعالا وجماعيا يلقى تأييد القوة العاملة ويمكن من استغلال الامكانيات المتاحة .

كذلك هو تخطيط شامل يمتد إلى مختلف أوجه حياة المجتمع فيصل شموله إلى مستوى كل وحدة إنتاجية وكل وحدة ادارية فى جميع القطاعات والأنشطة على المستويات القومية والمحلية بحيث تنسق مختلف خطط هذه الوحدات كأجزاء من الخطة العامة .

كما أنه يتصف وخاصة فى مراحله الأولى أيضا بأنه تخطيط آمر تفصيلى . فليست الخطة مجرد تنبؤ بالأهداف بل هى برامج عمل وأوامر ملزمة للوحدات صادرة من جهاز مركزى ، ينتج عن تنفيذها تحقيق الأهداف المرسومة،كما تخضع هذه الوحدات فى تنفيذ هذه الأوامر لأنواع متعددة من الرقابة . وقد بدأت هذه الدول منذ فترة فى التخفيف من حدة المركزية بالحد من عدد الأوامر المفصلة للمنشآت حتى يترك للوحدة إطار أوسع تتحرك فية لتحقيق الاهداف المحددة .

ويستلزم إستمرار التخطيط ، ضع عدد متكامل من الخطط تتفاوت فى مددها بين عام أو أقل وبين عشرين عام أو أكثر حتى تجمع بين بعد التوقع ودقة التنفيذ . إذ بينما يسمح طول الفترة بتحديد الاهداف واتجاهات نمو الاقتصاد وخلق أفرع جديدة ورفع مستوى معيشة السكان دون بيان لوسائل تنفيذها ، يمكن قصر الفتره من تفصيل الأهداف وبيان وسائل التنفيذ ، فتقسم الخطة طويلة الأجل التى تتراوح بين عشرة وعشرين سنة إلى مراحل أى إلى أجزاء قد تكون لخمس أو سبع سنوات ، تقسم بدورها إلى مراحل سنوية توزع فيها المشروعات

وتحدد فيها الأعمال حتى يمكن مواجهة التغيرات غير المتوقعة بما يضمن قدر من المرونة وسلامة فى التنفيذ .

وتحدد الأهداف العامة العريضة بواسطة السلطة السياسية بعد أن تأخذ صورة واضحة عن الإقتصاد القومى ومكوناته وتطوره وإمكانيات نموه وأهمية العقبات القائمة ، آخذة أيضاً فى الإعتبار الظروف الاجتماعية والسياسية والأدارية المحيطة . ويتلقى مجلس التخطيط هذه الأهداف ليقوم ببلورتها فى أرقام وذلك باعداد مشروع أولى للخطة . ويظهر إطار هـــذا المشروع صورة عامة لخطة الانتاج القومى بمكوناته وإستخدامه وموارده محدداً أهداف عينية اولية للقطاعات المختلفة فى الزراعة والصناعة والعمالة والاستهلاك والتجارة الخارجية والإستثمارات كما يقوم بتوزيعها من فروع الإنتاج المختلفة ، ويلى هذه المرحلة خطوة اخرى باعداد خطط اكثر تفصيلا للفروع المختلفة . ويلاحظ ان أعداد ألخطة يتطلب تعاون مختلف الوحدات على جميع المستويات تحت إشراف أجهزة التخطيط .وينتج عن ذلك تحرك البيانات صعودا إلى الهيئات العليا وهبوطا إلى الوحدات المنتجة حتى تأخذ الخطة شكلها النهائى .

ويقوم التخطيط فى هذه الدول على أساس عينى ، بمعنى أن تحدد أهداف عينية للانتاج فى الزراعة والصناعة وأهداف عينيـــة للخدمات والنقل والعمالة والاستهلاك . ويتعين ان تكون هذه الأهداف متوازنة ، فتراعى نسب معينة بين مختلف فروع الاقتصاد القومى ونسب اخرى اكثر تفصيلا داخل هذه الفروع . ويعتبر تحديد النسبة بين إنتاج السلع الانتاجية وإنتاج السلع الاستهلاكية اهم هذه النسب لارتباطها بمعدل النمو المخطط ومدى التقـــدم الفنى فى وسائل الانتاج. فاقتصاد يهدف إلى نمو سريع يجب ان يكون فيه معدل الزيادة فى

وسائل الانتاج أكثر سرعة من معدل الزيادة فى انتاج السلع الاستهلاكية . كذلك فان التصنيع يتطلب أيضا زيادة فى معدل الناتج الصناعى بالنسبة للناتج الزراعى . بالاضافة إلى أنه يجب مراعاة النسب بين إنتاج السلع المختلفة، ويتطلب هذا أن يكون ناتج كل سلعة متوازنا مع استخدامها .

ويستخدم المخططون لضمان التناسق والتكامل فى الخطة نوعان رئيسيان من الموازين هما الموازين السلعية وموازين القوة العاملة . وتبين هذه الموازين من جانب موارد العنصر ومن جانب آخر مختلف استخداماته معبرا عنها بوحدات مادية ، كالطن والمتر بالنسبة للانتاج المادى والاعداد بالنسبة القوة العامله . وتتعلق هذه الموازين بفترات ثلاث : فترة ماضية وفترة حاضرة وأخرى مستقبلة ويستند فى إعدادها وتقديرها إلى التجربة والواقع بجانب البحوث الفنية المستمرة .

وتعد موازين القوة العاملة على أساس قومى وإقليمى بطريقة تمكن من بيان استخدام القوة العاملة من حيث السن والجنس والمهارة وتوزيعها حسب فروع الإنتاج وتوزيعها الإقليمى . فبينما تسمح الموازين الخاصة بالنسبة للماضى من اسقاط العوامل الديناميكية التى تؤثر فى التغيرات الكمية والنوعية للقوة العاملة ، تسمح الموازين الخاصة بالسنة الحالية باعداد توزيع دقيق وتحديد للامكانيات المتوافرة كما ونوعا منذ بداية فترة الخطة . فتمكن المخطط من معرفة الحدود القصوى لزيادة الإنتاج خلال الفترة ، أما الموازين المستقبلة فانها تمكن من التنبؤ بوفرة اليد العاملة وتوزيعها فى القطاعات والمناطق المختلفة والتحقق من امكانيات تنفيذ الخطة .

أما الموازين السلعية فانها تعد بالنسبة لمنتج أو مجموعة من المنتجات على المستويات المختلفة بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل ، فيظهر فى جانب موارد الميزان الإحتياطى والإنتاج حسب مصدره ويظهر فى جانب الاستخدامات التوزيع الاستهلاك الجارى والتصدير والاحتياطى . . قد لا تظهر هذه العناصر جميعا فى الموازين المختلفة . إذ تختلف بنودها حسب الهدف منها ، كذلك لا تعد هذه الموازين على المستوى القومى فقط بل على المستوى المحلى أيضا . ولا شك أن استخدام الموازين ضمان لتوزيع عوامل الإنتاج بما يتفق وأهداف الخطة وتحديد العلاقات التبادلية بين القطاعات فى مختلف المستويات ، كما أنه يمكن من مراقبة فعالة فى التنفيذ مع احترام الأولويات المحددة ،

وللخطة جانب مالى يبين تنظيم الموارد المالية وتوزيعها بما يتفق والأهداف المحددة وخاصة فى توزيع الدخول بين التراكم اللازم للانتاج الاستثمارى وإنتاج السلع الإستهلاكية . و يعكس التخطيط المالى الاستخدام المادى لموارد الإنتاج وتخصيصها ، ويستعين المخططون بالعديد من الموازين التى ستكون مجال للتفصيل لنتعرف على طبيعة ووظائف المالية العامة فى هذه الدول .

وهكذا نتبين أن إعداد الخطة يبدأ بتوجيه سياسى يحدد الأهداف العامة على ضوء البيانات الإقتصادية المستمدة من دراسة عملية الاقتصاد أى للموارد الحاضرة وإستخدامها وإمكان تطورها ، ثم تقوم أجهزة التخطيط ببلورة هذه الأهداف — بمشاركة مختلف الوحدات والعاملين — فى كميات محـــددة وبرامج عمل متماسكة متكاملة باستخدام الموازين العينية والمعاملات الفنية لضمان التوازن والتماسك والتكامل بين الأهداف المختلفة . ولكن لا يكفى إعداد الخطة لضمان

تنفيذها ، بل إن تنفيذها لا يعنى تحقيقها مالم يحدث مراقبة ومتابعة لهذا التنفيذ : فالتخطيط الحقيقى لا ينتهى باعداد الخطة بل انه ينمو بالتأكد من تنفيذها ومن إدخالات التعديلات الضرورية عليها وتذليل العقبات وتقويم الانحرافات ومعالجتها . وهناك العديد من العوامل والسياسات المستخدمة بجانب عدد من أنواع الرقابة لضمان تنفيذ الخطة التى تعد ثمرة للمعرفة عند الاعداد والتنفيذ .

مفهوم التخطيط المالى

لازالت للنقود أهميتها فى المجتمعات الاشتراكية كأداة لقياس القيم والتميز فى الأجور حسب العمل، وإعطاء المستهلك حرية الاختيار فى اطار العرض المخطط، كما أنها وسيلة لمعرفة تكلفة الإنتاج وقياس الكفاءة الإنتاجية وأداة لتسهيل حركة تداول الإنتاج القومى فى جميع مراحله وتوزيعه بين التراكم والاستهلاك ومراقبة تنفيذ الخطة . وتعبر المالية عن هذه العلاقات النقدية التى تنشأ عن تكوين وتوزيع واستخدام الدخول النقدية المترتبة على عملية الإنتاج . فالإنتاج المادى هو أساس للتخطيط المالى ، والخطة المالية هى تعبير نقدى لخطة الإنتاج فكلاهما يمثل وجها لخطة واحدة .

ولما كانت المشروعات العامة والقطاع التعاونى هى التى تقوم أساسا بعملية الإنتاج فان دراسة خطط هذه الوحدات تعتبر نقطة البدء للنظام المالى وعنصر استقراره والمورد الذى تستمد منه الميزانية الجزء الأكبر من إيراداتها لتمكنها من الانفاق . وليست هذه الخطط المالية الثلاث : خطة المشروعات العامة ، خطة الجمعيات التعاونية وميزانية الدولة بالخطط العملية الوحيدة فى هذه الدول التى تبين النشاط المالى للوحدات فى تحقيقها للتراكم وتوزيع الأموال ، بل نجد أيضا إلى إلى جانبها خطة الائتمان التى تبين مقدار الائتمان الواجب منحه بواسطة

البنوك ومصادره واستخداماته ، وخطة نقدية تحدد حجم النقود المصدرة ، وخطة مالية للمدفوعات بالعملات الناتجة من التعامل بالخارج .

وإلى جانب هذه الخطط المالية العملية توجد خطط تحليلية ليس لهـا سوى دور التوجيه ، وتستخدم كأساس لإعداد وتناسق الخطط العملية ومثالها خطة إيرادات ونفقات الأفراد ، والخطة المـالية الإجمالية للاقتصاد القومى حيث تظهر فيها موارد النظام المـالى واستخداماته لتحقق التنسيق بين الخطط المـالية المختلفة وتوضح حركة الموارد المالية بالنسبة للمجتمع ، وتحدد مدى ماتحتاج اليه أهداف الخطة الاقتصادية القومية من موارد مالية .

ويبدو مما تقدم أن الخطط المالية هى خطط لتكوين واستخدام الدخول النقديه والتراكم والمدخرات للمشروعات والتنظيمات الاشتراكية ولفروع الإقتصاد وإلى حد ما للسكان وكذلك للدولة فى مجموعها . وهى بذلك جزء لايتجزأ من الخطط الإقتصادية ، ويتوقف إنجازها على إنجاز الخطة الاقتصاديه كما أنها بدورها تساعد على حسن تنفيذ الخطة . فالتخطيط المـالى يحدد الموارد المالية اللازمة لاشباع الحاجات المتزايدة من الاستثمارات والمتطلبات الاخرى ، كما أنة يهدف إلى حسن استخدام الموارد ويضمن توزيع واستخدام الموارد النقدية بما يتفق وتوزيع الناتج القومى كما حددته الخطة ، وهو بذلك يؤثر فى الاقتصاد تأثيراً فعالا ، كما أنة سـلاح هام فى يد الدولة تستخدمة فى تحقيق الأهداف الكمية والكيفية للخطط القومية . كما أنه أداة للرقابة على النشـاط الاقتصادى وضمان لتحقيق النمو المتزايد المخطط والحد من الانحرافات التى قد تظهر أثناء تنفيذ الخطة .

وتجدر الإشارة إلى أن نطاق وأساليب التخطيط المـالى وأشكال الحوافز

المادية والمالية وأدوات السياسة المالية والسعرية تتشابه فى أغلب الدول الاشتراكية وإن تنوعت وتغايرت تطبيقاتها حسب ظروف كل دولة .

وتعتبر دراسة موارد المشروع المالية مدخل هام لبيان دور الدولة المالى والعلاقات الرئيسية التى تربط الميزانية بنواحى النشاط المختلفة . فالمشروع هو الخلية الأساسية الانتاج ، كما يتمتع بشخصية قانونية مستقلة وذمة مالية منفصلة ويظهر ذلك فى حساب مستقل للأرباح والخسائر منفصل عن ميزانية الدولة ولا يرتبط بها إلا بواسطة الفائض المخطط الذى تقطعه أو بواسطة العجز المخطط الذى تقوم الميزانية بتغطيته . والمبدأ الأساسى فى إدارة المشاريع هو أن تغطى إيراداتها نفقاتها وأن تحقق ربحاً . ويعد كل مشروع خطته الانتاجية السنوية وخطته المالية التى يبين فيها أرباحه المترتبة على نشاطه الانتاجى ، أى قيمة رقم أعماله مطروحا منها تكاليف إنتاجه . كما يبين فى هذه الخطة كيفية توزيع أرباحه وتمويل استثماراته ورأس ماله العامل ومدى علاقته بالدولة فى اقتطاعها للأموال أو سدها لعجزه .

وتستمد المنشأة إيرادتها أساساً من بيعها لمنتجاتها بالثمن المخطط . ويعتبر تخطيط التكلفة أساس تخطيط الأسعار ، ومع ذلك فقد لايحدد مستواها . ففى الدول الاشتراكية لايتحدد الثمن وفقاً لكمية العمل التى تحتويها السلعة بل قد يبتعد عنها كثيراً . فقد يكون أساسه سعر التكلفة أو أهمية العرض والطلب أو الحث على إنتاج سلعة معينة أو الاقتصاد فى استخدام سلعة أو تحقيق أهداف متعددة . ولكن مع ذلك يمكن التمييز داخل هذه الدول بين مستويات للأسعار : أسعار منخفضة تقرب من سعر التكلفة بالنسبة للسلع الانتاجية وأسعار مرتفعة بالنسبة للسلع الاستهلاكية تحتوى على فائض القيمة

الذى يعد المصدر الرئيسى لتمويل نفقات الدولة الاستثمارية ونفقاتها فى تقديمها للخدمات . فسعر السلعة يتكون أساساً من سعر تكلفة مضافاً اليه فائض القيمة ، ويشتمل سعر التكلفة على ثلاث عناصر هى : قيمة المواد الأولية ، وأقساط الاستهلاك والأجور . وتتحدد قيمة المواد الاولية بمقدار المستهلك منها الذى يراعى فى استخدامه تحقيق أكبر قدر من الاقتصاد ، كذلك بمستوى أسعار هذه المواد التى تتسم بانخفاضها حتى تخفض من نفقات الانتاج المادية وتسهل من عملية التمويل . أما أقساط الاستهلاك فتحدد على أساس معايير معينـــة وتحتفظ المنشأة أو المشروع بقيمتها فى بنك الدولة . وكقاعدة عامة تستخدم هذه الأموال بواســـطة المشروع الذى يحققها ، كما قد يسمح فى بعض الدول استخدام قدر من المبلغ المخصص لاستهلاك رأس المـال لتمويل استثمارات جديدة حتى يرتفع نصيب اسهام كل صناعة فى استثماراتها بغض النظر عن تحقيقها للأرباح . وليس هناك مايمنع من استخدام هذه الأموال فى استثمارات مشروعات أخرى بواسطة الوزارة التى يتبعها المشروع حتى لاتترك هذه الأموال معطلة .

أما الأجور فى الدول الاشتراكية فتخضع لمبادىء أهمها ألا يتسلم العامل كل مايخلقه من قيمة بل يحصل فقط على جزء منها فى شكل أجر ويذهب الباقى إلى المجتمع ، كما أن الأجر يختلف باختلاف نوعية العمل وكميته ، وتحدد الدولة الأجور الفردية وحجم الأجور الكلية فى المشروع ويسمح بزيادتها كلما ازداد الانتاج عن المستوى المخطط ولكن بمعدل أقل من الزيادة حتى ترتفع قيمة الفائض الذى يعود إلى المجتمع .

اما فائض القيمة او مايسمى بالتراكم المالى فهو الفارق بين سعر البيـــع

وسعر التكلفة . وينقسم هذا الفائض إلى قسمين . قسم يوجد بالنسبة لكافة المشاريع المنتجة للسلع الرأسمالية والاستهلاكية ويسمى الربح المخطط وهو يمثل نسبة من التكلفة المخططة . ويتم توزيعه إلى أجزاء ثلاث : - الأول يوجه لتمويل رأس المال العامل للمشروع أو الصناعة ، والثاني يوجه إلى صندوق المدير لتقديم الخدمات للعاملين والثالث يذهب إلى الدولة عن طريق ضريبة على الأرباح حتى تتحكم الدولة فى الأموال المتروكة للمنشأة وتمارس عليها نوعا من الرقابة .

أما القسم الثانى من فائض القيمة فيتوافر فقط إلى جانب الربح المخطط فى صناعات السلع الاستهلاكية . ويتم تحويله إلى الدولة فى صورة ضريبة على رقم الأعمال كما يتم تحديده حسب أهداف الدولة .

ويبدو مما تقدم أن إيرادات المنشأة يتم توزيعها بين نفقاتها اللازمة للانتاج وفائض القيمة الذى تحققه وأنها تحتفظ بجزء من أموال الاستهلاك كما يتم توزيع الفائض بينها وبين الدولة . ويثير التخطيط المالى للمنشأة وربطها بالميزانية العديد من المشاكل كمشكلة مركزية ولامركزية الاستثمار ومشكلة الحوافز ومشكلة الرقابة ولن نعرض هنا بتفصيل لهـــذه المشاكل ولكن يلاحظ بالنسبة للمشكلة الأولى أن هناك اتجاه لاعطاء المنشآت حرية أكبر فى إدارة أعمالها وفى زيادة تمويل حجم استثماراتها . فبينما تقوم الدولة بتمويل الاستثمارات ذات الأهمية العامة تقوم المنشأة بتمويل نسبة من استثماراتها مستمدة مصادرها من وسائلها الخاصة كأموال الاستهلاك ، وصندوق المدير ، وجزء من أرباحها أو بواسطة اعانات من الدولة .

أما بالنسبة للحوافز فانها تتوقف على عوامل عديدة من بينها كيفية توزيع

الربح بين المنشأة من جانب والدولة من جانب آخر ، وكيفية التوفيق بين اعتبار هذا الفائض مصدر رئيسى لتمويل الميزانية وبين احتفاظ المنشأة بجزء منه بطريقة تشجعها على ضغط تكاليف إنتاجها والاقتصاد فى استخدام مواردها ورفع كفاية العاملين بها بل والتفوق على الخطة وزيادة حجم إنتاجها .

أما بالنسبة للرقابة فان التخطيط المالى يمكن من الكشف عن نقط الضعف والقصور فى المنشأة . فعدم تحقيقها للهدف قد يرتب عجزا فى رأسمالها أو تحويلاتها كما لا يمكنها من القيام باستثماراتها وتثير الرقابة ضرورة التوفيق أيضا بين متابعة النشاط وعدم عرقلته .

وتجدر الاشارة إلى أن هناك تشابها كبيرا بين خطط العديد من القطاعات وخطة المنشأة وأن تميزت القطاعات التعاونية ببعض خصائص فى تمويل استثماراتها ورأسمالها العامل وتوزيع أرباحها بجانب اختلاف مدى ارتباطها بالخطة ، مما يعطى الوسائل المالية دوراً أكبر فى تحديد سعر منتجاتها وتحديد نوع الضرائب المفروضة عليها وتحديد استثماراتها لتؤكد خضوعها وتنفيذها للخطة الاقتصادية .

ميزانية الدولة :

تعتبر ميزانية الدولة الخطة المالية الرئيسية فى المجتمع الاشتراكى وذلك نتيجة لتملك الدولة لوسائل الانتاج وقيامها بدور المنظم الإقتصادى واعتناقها التخطيط أسلوبا لإدارة الموارد . ولذلك أثره فى هيكل الميزانية وتقسيم إيراداتها ونفقاتها وإجراءات تحضيرها وتنفيذها .

وتتميز الميزانية فى هـــذه الدول بضخامة دورها فى التمويل وفى توزيع

وإعادة توزيع الدخول وفى الرقابة التى تمارسها على الأنشطة المختلفة ،

وتتلخص دورها فى التمويل فى تجميعها للموارد المالية وفى توزيعها الوجهة التى تحددها الخطة الاقتصادية . إذ يتركز فيها الجزء الأكبر من الموارد كما أنها تضطلع بدور رئيسى فى القيام بالاستثمارات والخدمات العامة . وتختلف درجة التركيز فى الموارد والانفاق من دولة إلى أخرى . فبينما تزيد المركزية فى بعض الدول حيث تقوم الدولة مباشرة بجانب كبير فى الاستثمار تقل المركزية فى دول أخرى حيث تتمتع الوحدات الاقتصادية المستقلة بسلطة أكبر فى إنفاقها لبعض الموارد رغم تخطيطها مركزيا . وتعكس موارد الميزانية ونفقاتها مدى ارتباطها بفروع الاقتصاد القومى ومدى تاثيرها وتأثرها بها . إذ أنها تستمد إيراداتها أساسا من نتاج نشاط القطاع الاشتراكى وأساسا من المشروعات العامة والجمعيات التعاونية وبدرجة أقل من قطاع السكان . كما أنه يتم من خلالها توزيع وإعادة توزيع الموارد بين الاستهلاك العام والاستثمار أى بين أشباع حاجات المجتمع من الخدمات وفى تحقيق التراكم الضرورى لنمو الاقتصاد القومى .

وتختلف درجة إعادة التوزيع من دولة إلى أخرى حسب درجة نموها ولكنه يتم أساسا فى اتجاهات ثلاث : سواء بين فئات المجتمع وخاصة فى بدء مرحلة التحول لتأكيد تنمية القطاع العام وتصفية القطاع الخاص وزيادة قوة الطبقات الفقيرة على حساب الفئات الغنية ، أو بتوجيهها بين فروع الاقتصاد القومى وخاصة بالتركيز على الصناعة وخاصة الصناعات الثقيلة ، كما ترعى الدولة أيضا فى إعادتها التوزيع تحقيق تنمية المناطق المختلفة والارتفاع بمعدلات تنميتها.

وللميزانية دور هام فى تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية وعلى

التنظيمات المختلفة فى تنفيذها وفى درجة استخدامها لمواردها بما يتفق والاستخدام الأمثل بممارسة هذه الرقابة سواء عند تحصيلها لايرادتها أو عند القيام بنفقاتهـا كما أن لها دور رئيسى فى تحقيق التوازن المالى بما يضمن نمو الاقتصاد واستقراره وسنعرض فيما يلى لعناصر الميزانية ودورها .

بينما تستمد الميزانية فى الدول الرأسمالية الجزء الأكبر من إيراداتها من الضرائب المفروضة على القطاع الخاص تقل أهمية هـذه الموارد فى الدول الاشتراكيه لتضطلع إيرادات القطاع العـام والتعاونى بالدور الرئيسى . حتى كونت فى بعض الدول مايزيد عن ٩٢ ٪ من الايرادات ، وكلما نما القطاع الاشتراكى كلما ازدادت أهميته كمورد للميزانيـة وقلت أهمية الضريبـة عل القطاع الخاص .

الضريبة : لم تسفر زيادة أهمية القطاع العام عن اختفاء الضرائب بل على العكس فقد أصبحت أداه هامة لتحويل الجزء الأكبر من إيرادات المشروع إلى الدولة - وإن أنـكر البعض على هذه الأداة صفة الضريبة - ولعل الابقاء عليها يرجع إلى العديد من الأسباب منها :

وجود قطاعات اقتصادية متعددة تختلف فى درجة تشريـكها وفى درجة إرتباطها بميزانية الدولة بالإضافة إلى اتجاه هذه الدول إلى منح المزيد من السلطات للوحدات الاقتصادية هذا مع تعذر الاعتماد كلية فى التخطيط على نظام الأسعار وحده .

وقد أستخدمت الدولة الضرائب غير المباشرة على القطاع الاستهلاكى الذى

تركز فيه فائض القيمة لتحويلها إلى الميزانية ، كما استعانت ايضا بالضرائب على الأرباح . وهذه الضرائب تقوم بدور رئيسى فهى اداة الدول فى تجميع الجزء الجزء الأكبر من الموارد ، واداة للرقابة وتحسين إنتاجية الوحدات وحسن استخدامها للموارد ، كما انها اسلوب تستخدمه الدولة للمحافظة على انواع التوازن لتحقيق الخطة كما بجانب استخدامها كأداة لتحقيق اهداف المجتمع السياسية واهدافه الاجتماعية فى محاربته للراسمالية وتوجيه الأفراد تجاه الإندماج فى القطاع الاشتراكى ، كذلك فهى أداة لتشجيع النسل والحد من الاستهلاك .

القروض : وقد قامت القروض الداخلية بدور مهم فى الفترات الأولى للتصنيع فى بعض الدول الاشتراكية كوسيلة لتمويل الميزانية . ولكن نلاحظ فى الوقت الحالى اضمحلال دورها فى هذه الدول . ولا تلجأ الدولة إليها إلا نادراً وبكميات محددة وبطريقة شبه إجبارية لاكتتاب الأفـــراد فيها . أما بالنسبة للقروض الخارجية فهى فقد تتم داخل المعسكر الاشتراكى بمـــا يمليه واجب التضامن بين هذه الدول وتتجه القروض من الدول المتقدمة إلى الدول الاشتراكية الأخرى التى تمر بمرحلة التنمية . وتتميز هذه القروض بسهولتها من حيث شروطها وأعبائها . كذلك قد تستمد القروض الخـارجية من الدول الرأسمالية وغالبا ماتتم لأسباب سياسية كما هو الوضع بالنسبة ليوغسلافيا وأن بدأت فى المرحلة الأخيرة نتيجة للتقارب بين المعسكرين انعقاد بعض قروض لأسباب اقتصادية .

نفقات الميزانية : وهى تشمل نفقات الدولة الاستثمارية والنفقات على الخدمات العامة . أو كما يعبر عنها الماركسيون بنفقات النشاط الانتاجى والانفاق غير الانتاجى . وتشمل النفقات الأولى الاستثمارات الرأسمالية الموجهة لخلق

الأصول الثابتة الجديدة وتوسيع الأصول القائمة التى توزع بطريقة مركزية على مختلف فروع الاقتصاد القومى وفقـــا للخطة . كما تشتمل أيضا على الأموال الموجهة لسد المشروعات برأس المال العامل فى بدء إنشائها أو أثناء عملها إذا كانت المنشأة تهدف إلى التوسع فى نشاطها ، أو لسد عجز أو خسارة حاقت بها ويتحدد حجم هذه الأموال وفقا للقواعد المقررة التى ترمى إلى تحقيق التوافق بين حجم هذه الأموال وسد الحاجات الضرورية التى تلبسها المنشأة . إلى جانب ذلك يقوم الجهاز الائتمانى بتمويل حاجات المنشآت من قروض موسمية وتخضع نفقات الدولة الاستثمارية والنفقات الموجهة لتمويل رأس المال العامل لبعض المبـــادىء منها تخصيص الموارد للاغراض المخططة المنصوص عليها ، وتقديمها فى شكل منح لاترد بقدر ماينجز فى الخطة ، وخضوعها للرقابة بشكل يشجع على حسن استخدامها .

أما بالنسبة لنفقات الخدمات العامة فهى تشمل الانفاق على التعليم والصحة ونفقات الضمان الاجتماعى والتأمين ونفقات الدفاع ، ولا شك بأن تزايد الأنواع المختلفه يعكس مدى ماتبذله الدولة من جهد للارتفاع بالدخل الحقيقى للفرد حتى تضمن الدولة حسن إستخدام الموارد وضغط النفقات الادارية . وتوزع هذه النفقات على المؤسسات المختلفة على أساس مؤشرات التشغيل والتكاليف المعيارية .

قواعد الميزانية تعد ميزانية الدولة الاشتراكية إنعكاسا للتخطيط الاقتصادى والفكر السياسى وكيفية تنظيم الاقتصاد . إذ أن تقسيم الخطط الخمسية والسبعية إلى خطط سنوية يرتب بالضرورة سنوية الميزانية ؛ كما أن تطبيق مبدأ الديمقراطية المركزية يؤدى إلى وحدة الميزانية ، كما أن اعتناق التخطيط الاقتصادى أدى

إلى ضرورة توازن الميزانية واستبعاد الاصدار النقدى كأداة لتمويل الميزانية بل وتحقيقها لفائض حتى يمكن مواجهة الظروف غير المتوقعة. والتوازن يعد عنصرا أساسيا للنمو المتوازن للاقتصاد كذلك فان قواعد التنفيذ تهدف إلى ضمان تناسق النشاط العام للخطة والميزانية واحترام القوانين والمبادىء المتعلقة بحسن الإدارة .

وتجدر الأشارة إلى أن التخطيط الاقتصادى والمالى وإن كونا وحدة كاملة إلا أن هذا لا يعنى تطابقا كاملا وتلقائيا بين الخطط الاقتصادية والخطط المالية فقد لا تتوافق التدفقات العينية والنقدية لعدم الدقة فى التخطيط أو التنفيذ سواء لتغاير فى سرعة تدفقها أو اتجاهها أو فى حجمها ، وهنا يقع على الميزانية عبء تحقيق هذا التوازن بوسائلها المتعددة من انفاق وإيرادات وفائض تحتفظ به .

وهكذا نتبين أن النشاط المالى للدولة الاشتراكية يكون جانبا هاما من نشاطها الإقتصادى والتنظيمى ويرتبط إرتباطا متكاملا بتخطيط الاقتصاد القومى وبتوزيع الدخل القومى وإعادة توزيعه وإستخدامه. والمالية وإن إختلطت بالاقتصاد السياسى الاشتراكية واستخدمت مناهجه فى التحليل فانها تسعى للكشف عن مظاهر نوعية للقوانين الإقتصادية الاشتراكية فى عملية خلق وتوزيع واستخدام الموارد النقدية حتى يمكن الاستناد اليها فى حسن استخدام الوارد وحسن إدارة الإقتصاد وضمان استقراره ونموه .

ويمكننا تعريف علم المالية بأنه العلم الذى يدرس نظام العلاقات الاقتصادية النقدية التى تنظمها الدولة وتخططها بهدف توفير الموارد اللازمة للاستثمارات وإشباع المتطلبات الأخرى للمجتمع .

الفصل الثالث

المالية العامة فى الدول المتخلفة

تعتبر درجة نمو الاقتصاد القومى أحد العوامل المحددة لنطاق علم المالية العامة وأساليبه المستخدمة لتحقيق أهـــدافه . إذ تتغاير المشكلات الاقتصادية والإجتماعية والسياسية من بلد إلى آخر، كذلك تختلف أساليب حلها نتيجة لتفاوت درجات التقدم الاقتصادى . وتعرفنا على خصائص هذه الدول المتخلفة ومشكلاتها يوضح لنا دور المالية العامة ومدى تأثير هذا الوضع على عناصرها المختلفة وأهدافها.

ومشكلة التخلف ليست ظاهرة حديثة رغم أنها قد احتلت مكانة هامة فى مجال الفكر والواقع على المستوى المحلى والدولى منـــذ الحرب العالمية الثانية . وقد دفع إلى هذا أن بدا واضحا انقسام العالم من حيث مستوى الرفاهية الاقتصادية والتقدم الإجتماعى إلى قسمين أساسيين : دول متخلفة ودول متقدمة . كما أدركت شعوب الدول المتخلفة مدى التفاوت الضخم بين مستويات معيشتها ومستوى معيشة شعوب الدول المتقدمة ومدى اتساع الهوة التى تفصل بينهما والتى تتجه إلى التزايد وقد دفعها ذلك إلى التصميم على اللحاق بركب التقدم والإرتفاع بالدخل الحقيقى للأفراد خاصة وأن نسبة كبرى من هذه الدول قد حصلت على استقلالها السياسى وتطلعت إلى استقلالها الاقتصادى، كما نجحت تجارب دول أخرى فى تحقيق درجات ملموسة فى زيادة ناتجها القومى فى فترة قصيرة .

وتضم مجموعة العـــالم الثالث دولا عديدة تتفاوت فى درجة تخلفها حسب إمكانياتها الطبيعيـة والعقـائدية ومستويات معيشتها المـادية . فيدخل فى إطارها دول لم تجاوز مرحلة الاقتصاد المعيشي ومناطق أكثر تقدما فى إنتاجها الزراعى والصناعى .

ولكن رغم ذلك فهناك عدد من الخصائص المشتركة التى يمكن مشاهدتها فى هذه الاقتصاديات ، فهى دول تعانى أساساً من مشكلة الفقر ، ومن انخفاض متوسط دخل الفرد فيها ، وتدهور كفايته الانتاجية أو زيادتها ببطء شديد ، هذا مع أنه تتوافر لديها قوى كامنة قادرة على التحسين باستخدام الفنون الإنتاجية الحديثة . كذلك فان هذه الدول تتصف بهيكل إقتصادى بدائى متخصص فى انتاج المواد الأولية ، وضعف فى القطاع الصناعى مع مايستتبعه هذا من أثر على سير الاقتصاد من تقلب وتبعية واستمراره فى حلقة مفرغة من الفقر ، حيث تتحقق مساواة بين الإدخار والاستثمار فى مستوى يقرب من العدم . فمدخرات هذه الدول ضعيفة ، ومرجع ذلك إلى عوامل عديدة تبـــدو عند بحث تكوين هذه المدخرات فى القطاعات الاقتصادية المختلفة . فالادخار العـائلى محدود لانخفاض متوسط دخل الفرد وسوء توزيع الدخل القومى وعدم استقرار الأوضاع السياسية والاقتصادية وإنخفاض الوعى الادخارى وضآلة التنظيمات التى تمكن من جذب المدخرات الصغيرة. كذلك فإن الادخار الحكومى ضئيل ، فالضرائب غير كافية كما أن الانفاق على الخدمات يستوعب الجزء الأكبر من الايرادات ويترك هامشاً محدوداً لتمويل الاستثمارات ، كما أن ضآلة المدخرات الفردية تقلل من أهمية الاقتراض الحقيقى الداخلى . أما قطاع الأعمال ويمكن التمييز داخله بين قطاع رأسمالى أجنبى يصدر الجزء الأكبر من مدخراته إلى الخارج وقطاع وطنى أهميتـــه النسبة قليلة ومدخراته ضئيلة .

أما الاستثمارات فهى منخفضة محدودة الحجم نتيجة لضعف الحافز على القيام بها لضآلة الطلب وضيق الأسواق وقـلة المنظمين الذين يخاطرون بمشروعاتهم وارتفاع تكاليف الانتاج وافتقارها إلى المشروعات الأساسية والوفورات الخارجية. ونتيجة لذلك يظل الدخل منخفضا والاقتصاد متخصصاً فى إنتاج المواد الأولية وتابعا للاقتصاديات المسيطرة .

وقد دفعت هذه الأوضاع بعض الدول المتخلفة إلى العمل للتخلص من العقبات التى تحيط بتنميتها وتعرقل سيرها بوضع السياسات لتذليل هذه الصعاب. ولاشك أن التنمية ليست بالمهمـة اليسيرة فهى تعديل للهيكل الاقتصادى وتطوير للمناخ الاجتماعى والسياسى بهدف زيادة الدخل الحقيقى للفرد وارتفاع الانتاج والانتاجية خلال فترة طويلة ولا تتم التنمية إلا باقتناع الأفراد بتحمل أعبائها وسعيهم لتحقيق أهدافها . كما أنهـا تستلزم توفير الخدمات الأساسية وتنمية الزراعة وتنويع الأنشطة الاقتصادية المختلفة التى تتماسك فيما بينها حتى تدفع الاقتصاد إلى النمو السريع .

وقد أظهرت التجربة تعذر ترك عملية التنمية فى الوقت الحالى للقطاع الخاص وضرورة تدخل الدولة . وقيامهـا بدور رئيسى مستخدمة فى ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة سواء كان ذلك بسيطرتهـا على الاقتصاد القومى أو بخلقهـا لقطاع عام ـــ يختلف مداه تبعاً للأيدولوجية المعتنقة ـــ يتعايش مع قطاع خاص تعمل على توجيهه بسياساتها الاقتصادية والمالية . كذلك فان الدولة يتعين قيامها بدور هام فى تكوين رأس المال الذى يعد قصوره قيد على التنمية وعقبة تحول دون إنطلاق الاقتصاد إلى مرحلة النمو الذاتى . ويؤدى بنـا هذا العرض إلى التساؤل عن

الدور الذى يمكن أن تقوم به المالية العامة فى هذه الدول ؟

سادت فى هذه الدول حتى وقت قريب نفس الأفكار السائدة فى الدول المتقدمة نتيجة لسيطرة الدول المتقدمة وا تنقت هذه الدول المتخلفة آراء الفكر التقليدى بالحد من دور الدولة وبالحرص على حياد المالية العامة . وقد ترتب على التطور الذى انتاب هذا العلم نتيجة لتدخل الدولة وظهور فكر تدخلى أن طالب بعض الكتاب بانسحاب هذا الفكر على الدول المتخلفة ، ولم يرع فى البدء اختلاف ظروف الدول المتخلفة وأوضاعها فقد صدرت نظرية كينز لمعالجة حالة خاصة متطلبة شروط محدودة وتختلف فى جوهرها عن الوضع فى هذه الدول . كما أن أهداف الدولة فى المجتمع المتقدم ترمى أساسا إلى التأثير فى مستوى النشاط الاقتصادى بقصد تحقيق العمالة الكاملة وضمان نمو إقتصادها واستقراره . وهذه الأهداف وإن تشابهت فى مضمونها مع أهداف الدول المتخلفة من تحقيق للتنمية والعمالة والعدالة إلا أن اختلاف الاطار يؤدى إلى اختلاف السياسات ونوعية الأولويات المقررة . فوضع سياسة واقعية لابد أن يراعى الاطار الذى تعمل فيه ومدى مرونة الجهاز الانتاجى والأهداف التى تبغى تحقيقها . فمشكلة الدول المتخلفة ليست فى نقص الطلب الفعلى بل فى إنخفاض الطاقة الانتاجية ، وليست فى ترك تخصيص الموارد فى يد القطاع الخاص بل فى تقرير رقابة أكبر على الموارد وفرض توزيع للدخل يعطى وزنا اكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك ، ومما يلقى على الدولة مسئولية اكبر فى التنمية وفى خلق الجهاز الانتاجى وبالتالى يعطى للمالية العامة دوراً مخالفاً ومغايراً وينعكس ذلك بدوره على عناصر هذا العلم .

فالنفقة العامة : تبدأ أهميتها فى التزايد وترتفع نسبتها إلى الناتج القومى ويتغير هيكلها مع التنمية ويرجع هذا الارتفاع إلى نمو الضمير الاجتماعى وقيام الدولة

بالتوسع فى الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة وغيرها لتحقيق أهداف اجتماعية هذا بالإضافة إلى أن الاهتمام بها له آثاره الاقتصادية كاستثمار بشرى يزيد من الطاقة الإنتاجية ويحسن من درجـــة المعرفة ويرفع من المهاره ، بجانب ذلك تتزايد النفقات كنتيجة لحصول هذه الدول على استقلالها. ولكن بلا شك تعـــد زيادة الاستثمارات أهم هذه الأسباب جميعا خاصة باضطلاع الدولة بدور رئيسى فى خلق المستلزمات الرئيسية الانتاج وتكوين رأس المال الاجتماعى والقيام بالمشروعات الكبيرة فى القطاعات المختلفة التى يمتنع الأفراد عن القيام بها إما للمخاطر التى تحف بها أو لضخامة ما تتطلبه من رأس المال ونفقات للتشغيل .

ولكن توسع الدولة فى الانفاق محكوم بحجم الموارد المحلية ومايتاح لها من نقد أجنبى ومدى كفاءة الإدارة فى القيام بهذه الأنشطة المختلفة. ويتطلب تحقيق اقصى نفع بأقل تكلفة وضع خطة مالية تحدد فيها الأولويات ، تضمن توزيع افضل للموارد وتنسق بين زيادة الانفاق العام فى الفترة الطويلة والامكانيات التى تخلقها التنمية فى المستقبل .

الموارد : تستلزم التنمية تعبئة الموارد ومساهمة الموارد الداخلية بالعبء الأكبر .

الضريبة : وتعتبر الضرائب أهم مصـــادر التمويل بالاضافة إلى آثارها الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة وخاصة فى الدول التى يقل فيها حجم القطاع العام. ويلاحظ فى هذه الدول تعدد أشـــكال أنظمتها الضريبة وفق هيكلها الاقتصادى ودرجة نموها وظروفها الاجتماعية والسياسية والإدارية . ولكنها مع ذلك تشترك جميعها فى بعض خصائص لعل أهمها: ضعف الاستقطاع الضريبى

بالنسبة للدخل القومى وسيادة الضرائب غير المباشرة . فبينما ترتفع نسبة الضرائب إلى ما يزيد عن ٣٠٪ من الدخل القومى فى الدول المتقدمة تقل هذه النسبة عن ١٥٪ فى الدول المتخلفة . ولعل ذلك يرجع إلى انخفاض متوسط دخل الفرد الحقيقى وأهمية النشاط الأولى فى تكوين الاقتصاد القومى وسوء توزيع الدخول ، وانخفاض الكفاءة الادارية للأجهزة القائمة على ربط الضرائب وتحصيلها ، ووجود العديد من الثغرات فى صياغة القانون وتطبيقه ، هذا بجانب تمتع بعض أصحاب الدخول المرتفعة بنفوذ سياسى كبير استغل فى الحد من الضرائب المباشرة وتخفيف عبئها ، وفرض الضرائب غير المباشرة التى تتحملها الطبقات الفقيرة لتوفير الأموال اللازمة .

ولا شك أن التنمية تتطلب تعديلا للأنظمة الضريبية بما يتفق وحاجة البلاد بدلا من إقتفاء أثر الأنظمة الأجنبية المطبقة فى دول تختلف فى ظروفها الاقتصادية عن هذه الدول بحيث تحقق هذه الأنظمة ارتفاعا فى نسبة الاستقطاع الضريبى من الدخل وزيادة فى حصيلة الضرائب مع نمو الإنتاج القومى بما يتوافر فيها من مرونة . فزيادة الحصيلة ولو بنسبة ضئيلة قد ترتب مضاعفة الاستثمارات العامة . كذلك على الدولة أن تتخير الضرائب التى تتفق ودور الضريبة فى التنمية باعتبارها : أداة لضغط الاستهلاك وتشجيع الادخار وتنمية الموارد وتوفير العملات الأجنبية وأسلوب توجيه للانتاج فى المجالات المرغوب فيها ، كما يمكن استخدامها فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى والحد من التقلبات الناتجة من الداخل والخارج ، بالاضافة إلى مساهمتها فى تحقيق العدالة الاجتماعية بالتخفيف من حدة الفوارق بين الدخول . ولا يغرب عن البال أن تخير هذه الضرائب يتعين أن يراعى ردود فعل المواطنين ودرجة الوعى الضريبى

والكفاءة فى الأجهزة المالية والتوفيق بين أهداف الضرائب و التخفيف فيما قد تتولد بينها من تعارض .

القروض : ويمكننا التمييز بين القروض الداخلية والخارجية ، وفى داخل كل قسم منها بين القروض قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل . والاولى هى تلك القروض التى تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين فى إقليمها بغض النظر عن جنسيتهم . وقد تستمد مصادر أموال هذه القروض من مدخرات متحققة أو من خلق قوة شرائية بالاقتراض المصرفى ، ولكل آثاره المختلفة حسب المصدر وكيفية الاستخدام وطبيعة ومصدر الأموال اللازمة لإستهلاكها . ولا شك أن إنخفاض المقدرة والرغبة فى الادخار تحد من أهمية الادخار الحقيقى وإن كانت الدولة لانعدم الوسيلة لزيادة الادخار وتشجيع الأفراد على الاكتتاب بالاغراء أو بطريق تحكمى لتعبئة الأموال لصالحها .

ويعتبر الاقراض المصرفى أكثر اغراء لهذه الدول خاصة وأن حجم المدخرات ضئيل ، كما أنه يوفر عليها عناء البحث عن الضريبة المناسبة ، كما يمكنها من ضغط الإستهلاك وتوجيه الموارد إلى الأنشطة الإنتاجية . وجوهر الفكرة أنه حينما تمول الدولة استثماراتها بتوسع نقدى تنجم زيادة فى الأسعار بمعدل أسرع من معدل زيادة دخول بعض الفئات التى ينخفض استهلاكها الحقيقى فيحرر بذلك جزء من السلع الحاضرة لأصحاب الدخول - المتولدة من الحقن النقدى - الذين يعملون فى الاستثمارات الجديدة . وقد آثار الالتجاء إلى هذه الوسيلة كأداة لتمويل التنمية الكثير من الخلاف خاصة وأن اقتصاديات هذه الدول قد يصعب السيطرة عليها لانخفاض مرونة الجهاز الإنتاجى مما يولد

اخطارا تضحية تؤدى إلى سوء توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخول المتغيرة على حساب أصحاب الدخول الثابتة ، وإلى التأثير فى أربحية المشروعات مع ما يصحبه من سوء توجيه للموارد ، بالإضافة إلى آثارة الأخرى كالحد من الصادرات وزيادة الواردات وزيادة نفقات الدولة . ولكن أنصار هذه الوسيلة يرون أنه يتعذر على الدول المتخلفة استبعاد هذه الوسيلة وإنما يتطلب الأمر عند الالتجاء اليها أن تراعى كل دولة مشساكلها الخاصة وظروفها الاقتصادية . فتحدد القوة الشرائية المصدرة ، وتحدد نوع الاستثمار ، كما أنه يجب استخدام هذه الطريقة على فترات متتالية حتى تتجنب بذلك ارتفاع الأسعار وآثار التضخم الضارة . ولا شك أن إحكام الرقابة على الأسعار وزيادة عرض السلع والحد من رفع دخول العاملين وإنقاص القوة الشرائية برفع أسعار الضرائب يمكن الدولة من إعادة التوازن الاقتصادى فى مستوى أكبر ارتفاعا ويحد من آثار التضخم .

أما بالنسبة للقروض الخارجية فهى تلك القروض التى تحصل عليها الدولة من حكومة أجنبية أو من شخص طبيعى أو معنوى مقيم فى الخارج . وقد ازداد فى السنوات الأخيرة التجاء الدول المتخلفة اليها ، وذلك لحاجتها لرأس المال وعدم كفاية مدخراتها الوطنية ولتوفير العملات الأجنبية وتحسين ميزان مدفوعاتها ودعم عملتها وحمايتها من التدهور والاستعانة بالخبرات الأجنبية التى تنقصها خاصة وقد انخفضت فى الفترة الأخيرة أهمية انتقال رأس المال الخاص واتخذ هذا الانتقال شكل القروض العامة .

ويلاحظ أن سلطة الدولة فى الاقتراض الخارجى أقل منها فى حالات الاقتراض الداخلى كما أن أعبائها وآثارها مختلفة . فبينما لا يظهر العبء فى

الدين الداخلى إلا إذا ترتب على الدين تحويل لقوة شرائية من استخدام منتج إلى استخدام أقل إنتاجية . نجد أن الدين الخارجى يولد عبئاً حقيقيا ينتج من ضرورة قيام البلد المقرض باقتطاع جزء من ثروة الاقليم وتصديره للخارج للوفاء بما عليها من التزامات ولا يتم ذلك إلا بوجود فائض فى الإنتاج من السلع والخدمات المطلوبة حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة للسداد . هذا بالاضافة إلى ما ترتبه من آثار سياسية واقتصادية تربط بين البلد المقرض والمقترض قد تؤدى إلى فقدان الأخيرة لاستقلاله السياسى والاقتصادى .

وليس معنى ذلك أنه يجب تجنب القروض الأجنبية ولكن يعنى الحيطه والحذر فى استخدامها والمقارنة بين ناتج استخدامها فى النواحى الاستثمارية وبين المبالغ التى تحول للخارج لخدمة الدين والوفاء به . فإذا زاد الأول عن الثانى كان نفع الدين محققا . كما أنه يتعين على الدولة عدم التوسع فى الاقتراض الخارجى إلا فى حدود طاقتها . ويتعين عليها دراسة المشاكل المختلفة خاصة تلك التى تتعلق بآثار القروض على ميزان المدفوعات . فقدرة الدولة على السداد محكومة بكيفية استخدام القرض وبطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب عليها ، كذلك بضخامة العبء الذى يتوقف على حجم الدين وأسعار فائدته وآجاله ، كما يتطلب الأمر الأخذ فى الاعتبار لمقدار التزامات الدولة تجاه الخارج ومقدار حجم احتياطياتها من الذهب والعملات الأجنبية . ويجدر ملاحظة أن خدمة الدين وسداده يتطلب توجيه القروض لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل وإنتاج السلع التى يزيد الاقبال عليها فى الخارج أو تلك السلع التى تشبع السوق المحلى فتوفر العملات الأجنبية .

ايرادات القطاع العام :

ترتبط تطور إيرادات ملكية الدولة كمورد لتغطية نفقاتها بتطور تاريخ الضريبة . فقد كانت هذه الايرادات المصدر الرئيسى للحكومة خلال العصور الوسطى بينما كانت الضريبة مصدراً أستثائيا . وقد استمدت الإيرادات أساساً من تملك الدولة للأراضى والغابات باعتبارها المصدر الرئيسى للثروة حينذاك . ومع التطور الاقتصادى بدأت أهمية الضريبة فى التزايد حتى صارت فى ظل الفكر الرأسمالى أهم وسائل الدولة جميعا فى تغطية نفقاتها . ولكن تدخل الدولة المتزايد فى النواحى الاقتصادية ساهم فى إعطاء إيرادات الدولة المستمدة من مباشرتها للنشاط الاقتصادى أهمية خاصة بجانب الضريبة كمورد للميزانية . وقد كونت الصناعة والتجارة نسبة هامة من ايرادات هذا المصدد خلافا لما كان سائداً من قبل .

ويظهر بحث هيكل هذا النشاط تكوينه من منظمات عديدة يمكن أن نميز فيها بين :

ا ــ **الاحتكارات الضريبية :** كاحتكار الدولة لانتاج الكبريت والسجائر حيث تهدف الدولة من وراء مباشرتها لهذا النشاط إلى تحقيقها لايراد مالى يستمد من بيعها لانتاجها بسعر يفوق سعر التكلفة محتويا على ضريبة مقنعة .

ب ــ **الخدمات العامة الصناعية :** وهى خدمات تدار على أساس تجارى تقوم بها الدولة بقصد تحقيق منفعة عامة نظير مقابل يدفعه الأفراد ، وإن كان هناك ليس مايمنع من تحقيقها للأرباح . ويثير تحديد سعر انتاجها تفرقة دقيقة بين السعر والرسم .

ج ـ **المنشئات العامة** : وتتمثل فى وحدات إنتاجية تملكها الدولة وتديرها تبعا للأساليب التجارية وتضطلع بجانب كبير فى تمويل استثماراتها الذاتية ومد الدولة بجانب هام من الايرادات .

وقد دفعت العديد من العوامل إلى زيادة أهمية تملك الدولة لهذا النوع. فهناك عوامل تاريخية وعرضية كمصادرة أموال رعايا دولة معادية او تأميم منشآت حماية للمساهمين أو لرعاية العاملين بها، كذلك هناك أسباب تنبثق عن ضرورة تدعيم النظام الرأسمالى فى الدول التى تعتنق هذا المذهب وترمى إلى ضمان حسن سير الاقتصاد ومثال ذلك : الحد من الاحتكارات أو السيطرة على بعض الصناعات ذات المركز الاستراتيجى ، أما فى الدول الاشتراكية فالفكر السائد أثره فى زيادة أهمية هذا القطاع حتى تسيطر الدولة على ملكية وسائل الانتاج وتحد من الملكية الخاصة . ولاشك أننا يمكن أن نضيف إلى هذه الاسباب سببا هاما آخر وهو ضرورة قيام الدولة بدور رئيسى فى التنمية وخاصة فى الدول المتخلفة أيا كان الفكر الذى تعتنقه . إذ يتعذر الآن لهذه الدول أن توكل أمر تنميتها القطاع الخاص لإختلاف أوضاعها عن وضع الدول المتقدمة منذ أكثر من قرنين . فهى الآن دول متخلفة تابعة لاقتصاد مسيطر، تعانى من مشكلة سكانية ومن انخفاض فى حجم مدخراتها ، ومن تطلب التنمية لدفعة قوية من الاستثمارات يصعب على القطاع الخاص توفيرها ، مما دفع إلى تدخل الدولة فى العديد من المناطق سواء كان تدخلها شاملا أو جزئيا .

ونتيجة لذلك فقد اصبح فائض القطاع العسام مورد له اهميته بين موارد الميزانية . ويتوقف حجم هذا الفائض على عناصر عديدة اهمها حجم هذا القطاع والسياسات المتبعة كالسياسة السعرية والسياسة الضريبية وسياسة الأجور، ويتحدد

الفائض الذى يحققه المشروع بالفارق بين التكلفة وسعر البيع . فيزداد هذا الفائض بخفض الأول مع بقاء الثانى ثابتا أو برفع الثانى مع بقاء الاول ثابتا أو بالتأثير على العاملين معا بخفض التكلفة ورفع السعر . وفى واقع الأمر يتعذر ترك تحديد تسعير منتجات المشروعات العامة للسوق بل لا بد من تدخل الدولة فى هذا التسعير لتحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية كتحقيق معدلات معينة من تراكم رأس المال والحد من الاستهلاك ورفع الكفاية الانتاجية آخذه فى الاعتبار تكاليف الانتاج وأوضاع السوق الحاضرة والمستقبلة ،ويعد رفع الكفاية الانتاجية لهذه المنشآت أحد المشاكل الرئيسية التى تجابهها هذه الدول مما يستلزم تحسين الادارة وتنظيم القطاع العام حتى تحصل الدولة على أكبر ناتج بأقل قدر من الموارد المستخدمة . ولا شك أن خلق نوع من المنافسة بين الوحدات يعتبر أحد العناصر الهامة المحددة لرفع هذه الكفاية حتى تحفز المشروع نحو تخفيض تكلفه إنتاجه وتحسين نوع منتجاته .

اما الميزانية : : فى الدول المختلفة كتقدير لنفقات الدولة وإيراداتها فقد زاد حجمها نتيجة لقيام الدولة بدور رئيسى فى التنمية ، وأصبح من الضرورى مع اتساع نطاقها التنسيق بينها وبين خطط التنمية والاهتمام بتبويبها بطريقة مبسطة واضحة تمكن المخطط من تقييم النشاط ومراقبة ومتابعته وتحقيق الكفاءة فى التنفيذ وحسن استخدام الموارد وتحليل آثار النشاط الحكومى على الاقتصاد القومى واعطاء الرأى العام صورة واضحة عن هذا النشاط . ولا شك وأن وضع الميزانية فى هذه الدول كأداة لإدارة الاقتصاد القومى وتوجيهه والتأثير فى كمياته ومكوناته وخاصة فى تكوين المدخرات اللازمة للقيام بالاستثمارات العامة وبالخدمات الرئيسية وتحقيق الاستقرار . ويتطلب وفرة فى

البيانات عن الدخل وحجمه وتوزيعه وعناصره المختلفة حتى تتخير الدولة المشروعات التى تتفق ومقدرتها وأهدافها ، وتستخدم الفن الانتاجى الملائم وتحقق التماسك بين المشروعات فى خطة متكاملة . وتعد الحسابات القومية أداة لا غنى عنها فى مختلف الدول التى تحرص على حسن استخدام مـــواردها رأسمالية كانت أم اشتراكية متقدمة كانت أم مختلفة . هذه الحسابات القومية — التى تعد حسابات الحكومة سواء فى نشاطها الاقتصادى أو فى تقديمها للخدمات أحد مكوناتها — عرض لمجموع البيانات الرقمية للنشاط الاقتصادى للمجتمع فى إطار محاسبى دقيق يبين الظواهر الأساسية للانتاج والتوزيع وتراكم الأموال ويسجل مختلف عمليات القطاعات التى يتكون منها الاقتصادى القومى ، ويظهر نتائجها فى شكل يسمح بالمقارنات والدراسات التحليلية ، كتتبع تقديرات نمط الإنفاق ومعرفة ما طرأ على هيكل وبنيان الاقتصاد من تغير نتيجة التنمية ، كما تمكننا من تتبع كافة آثار العمليات التى تقوم بها الوحدات فى النظام بأكمله ، وتظهر للدولة العديد من البيانات التى تمكنها من الالمام بعناصر المشكلة الاقتصادية وبالامكانات المختلفة حتى تتخير السياسية الملائمة لبلوغ أهدافها . والحسابات القومية وأن كانت تصوير للظواهر والنشاط فى فترة ماضية إلا أنها تتخذ صورة الميزانية القومية عند النظر إلى المستقبل . فتكون هذه الميزانية القومية تنبؤ بالإنتاج الكلى وبيان لمختلف النفقات التى تعقدها الوحـــدات الاقتصادية حكومية كانت أم خاصة إنتاجية أم استهلاكية عاكسة بذلك قدرات المجتمع ورغباته التى يرمى إلى تحقيقها بسياساته المختلفة . والميزانية القومية بهذ التعريف هى خطة الدولة التى يتعين تنفيذها بالتفصيل فى الدول الاشتراكية ، وهى تعبير ومؤشر عن أهداف المجتمع فى الدول الرأسمالية وسعى إلى تحقيقها بأساليب مباشرة وغير مباشرة .

وميزانية الدولة باعتبارها وثيقة تعبر عن نشاط الحكومة عن فترة مقبلة هي
إدارة تنفيذية للخطة القومية فى الدول التى تعتنق التخطيط الشامل ، وخطة
سنوية لأهداف الدولة وأساليب تحقيقها فى المجتمعات الرأسمالية ، وفى الحالتين
ترتبط إرتباطا وثيقا بالمركز الاقتصادى والسياسى للمجتمع . فهى إداة الدولة فى
زيادة معدلات النمو والمحافظة على التوازن الاقتصادى والتخفيف من التفاوت
الطبقى وارساء أسس العدالة الاجتماعية .

موارد الدولة

الباب الثاني

الضرائب

مثلت الضرائب خلال مراحل طويلة محور الدراسات المالية وذلك باعتبارها أهم مصدر لايرادات الدولة ، ولأنها التعبير المالى عن علاقة الدولة بالفرد . هذا بجانب أهمية دور الضريبة فى تحقيق السياسة المالية للدولة . فارتبط تطورها بتطور دور الدولة وتغير بتغير أهدافها . كما خضعت — كغيرها من عناصر المالية العامة — لتأثير التيارات المختلفة من سياسية واقتصادية وإجتماعية وادارية ونفسية حددت وشكلت النظم الضريبية المطبقة فى المجتمعات المختلفة .

وقد تعددت مناهج الباحثين للضريبة ، فمنهم من نظر إليها من وجهة إقتصادية بحته ، ومنهم من اهتم بدراسة طبيعتها القانونية وما يثيره تطبيقها من مشاكل ، كذلك اتجه آخرون الى النظر إليها كظاهرة مالية لها جوانبها الاقتصادية والفنية والقانونية نبتت فى وسط اجتماعى سياسى اقتصادى تؤثر فيه وتتأثر به. وتلك نظرة أجدر بالقبول تمكن من الالمام بالجوانب العلمية والتطبيقية. فللضريبة علم ولها فن . وبينما يقدم العلم النظرية والمبادىء يقدم الفن أساليب التطبيق .

وعلم الضريبة — كفرع من علم المالية — هو كل من المعرفة والبحوث ، لها درجة من الوحدة والعمومية تؤدى بالمشتغلين به الى إتفاق فى النتائج التى — ليست وليدة تحكم ، أو مصلحة خاصة — ولكن نابعة من ارتباط الظواهر بعلاقات موضوعية اكتشفت بطريقة تدريجية وتأكدت بأساليب تحقق محددة .

فهدف العلم هو اكتشاف هذه العلاقات ووضع القواعد العامة التى تشرح الظواهر وتحيط بها . وبينما يعبر عن العلاقات الثابتة فى شكل قوانين فى العلوم

الطبيعية ، نجد أنه يجب ألا يربط دائما بين لفظ العلم والقانون بهذا المعنى فى العلوم الاجتماعية والتى يعتبر العلم الضريبى هو جزء منها . — وإن نجح بعضها كالاقتصاد والمالية — فى تشكيل بعض القوانين فى عدد من ميادينها . — إذ يجب أن يؤخذ العلم الاجتماعى بمفهوم أوسع ، بمعنى أنه يرمى الى تبيان القواعد ، واكتشاف العلاقات المتفاوتة فى قوتها بين الظواهر المختلفة واتجاهات هذه العلاقات وأسلوبه فى ذلك للوصول إلى هذا الهدف هو وضع المفاهيم والتعريفات وتقسيم الوقائع وبيان طرق تنظيمها وسيرها ، وإظهار التشابه والتفاوت والإختلاف ، وعلاقات التبعية والارتباط بقصد كشف القواعد والقوانين الدائمة أو الخاصة بالتطور .

وبهذا المعنى فإن علم الضرائب يحتوى أولا على نظرية الضريبة . وبهذا فانه يعرف الضريبة ويبين عناصرها ويوضح تقسيمات الضرائب وخصائص كل منها ويعرض لمفهوم النظام الضريبى . ولكنه لا يقتصر على هذا الجانب فحسب . وإذا كان من المنطقى عزل الظاهرة الضريبية لتحليلها ، فان دورها لا يبرز بوضوح ولايكتمل فهمها إلى بوضعها فى الإطار الذى تعمل فيه بين الظواهر الأخرى وخاصة الظواهر الاقتصادية . فالنظرية الاقتصادية للضريبة لايمكن أن تنشأ إلا مستندة إلى الفروض والقوانين الاقتصادية وتحليل الروابط بين الاقتصاد ومالية الدولة ولكن مع ملاحظة أن دخول الظواهر المالية فى اجمالى الظواهر الاقتصادية بوجه عام لا يؤدى إلى اغفال إحتفاظها فى نفس الوقت بخصائصها وضرورة بحث جوانبها الأخرى الإجتماعية والنفسية كذلك نواحيها القانونية التى تنظمها القواعد العلمية للتشريع الضريبى الذى تأكدت ذاتيته .

ولاشك أن تحليل الضريبة وبيان آثارها الاقتصادية والإجتماعية ، ومدى ارتباطها بالظواهر الأخرى المحيطة بها ، يوضح كيفية استخدامها وتوجيهها نحو تحقيق أهداف المجتمع من اقتصادية وسياسية واجتماعية وهو ما تختص بدراسته السياسة الضريبية باعتبارها جزء من علم الضرائب . فإختيار الصورة الفنيه للضريبة وصياغة تفصيلاتها التشريعية يتحدد على ضوء الهدف من فرضها وملاءمة أسلوب تحقيقه لأيدلوجية المجتمع وأوضاعه . وتجدر الإشارة الى ان السياسة الضريبية لا تقتصر على تحليل وتقييم ما تم فى الماضى ، والحكم على ما هو قائم فى الحاضر ، بل انها تعمل أيضا على اقتراح ما يجب أن يكون والمطالبة بتعديل التشريع وتبرير الاصلاحات الضريبية وفقا لتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع وما يطرأ من تعديلات على أهدافه . وتعتبر هذه السياسة مثلى أو رشيدة إذا ما استخدمت أمثل مجموعة من الاساليب الضريبية وأكثرها ملائمة لتحقيق أهداف محددة عند أفضل مستوى ممكن . ويتطلب ذلك المام الباحث بالمعطيات العديدة من اقتصادية واجتماعية وادارية ونفسية ، محدداً لكل دورها ووزنها وقيمتها وذلك لإقتراح الأساليب الضريبية لتحقيق الأهداف التى حددتها السياسة المالية فى ضوء السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة حتى يتخذ قرار السياسة الضريبية فى اطار دراسة علمية ولايتم الاختيار على أساس تقدير شخصى بحت (١) .

وبينما يبحث علم الضرائب فى القـــواعد الأساسية والأصول التى تخضع لهـــا كافة الضرائب ، يتولى الفن الضريبى جانب التطبيق ، فيعرض للضرائب بطريقـــه وضعية وصفية من زوايا متعددة . فيحدد مثلا أساليب تحديد الوعاء وطرق الربط واجراءات التحصيل ، باحثـــا

Duverger : Op. cit. P. 21
: Methodes des Sciences Sociales P.U.F. 1961 P. 50, 81
Laure : Op. cit. P. 17
Mehl : Op. cit. P. 1 — 29.

للمشاكل العملية المتولدة من تطبيق وتنفيذ الضرائب فى واقع معين وفى ظل تشريع محدد ، متطلبا بذلك معرفة قانونية واقتصادية وادارية ومحاسبية. فالفن والعلم يتفقان معا فى صفتها الموضوعية والبعد عن الاحكام الشخصية،ولكنها يختلفان فى طريقة تعرضهما للظواهر . فالعلم يعرض للظاهـرة للكشف عن أسبابها والعلاقة بينها وبين غيرها من الظـواهر للتوصل الى القوانين والقواعد التى تحكمها ولاستنتاج مبادىء محددة تتصف بعمومية سريانها، بينما يرتبط الفن بالتطبيق وبمشكلة محددة — ضريبة معينة أو نظام ضريبى محدد — يبحثها من جوانبها العملية التطبيقة بطريقة تفصيلية بهدف الوصول إلى حلول صالحة للتطبيق عمـلا بالشكل الذى يتلاءم — أو على الأقل لا يتعارض — مع المبادى والقواعد العلمية .

وتوضيحا لذلك فإن العلم الضريبى مثلا يدرس المبادىء التى تبرر إختيار العنصر الإقتصادى للاخضاع الضريبى ، فيستعرض هذه العناصر ويقسمها ويبين مزايا وعيوب كل منها تاركا حرية قرار الاختيار بينها للسلطه السياسية فى الدولة . أما الفن الضريبى فإنه يبين الأساليب المختلفة للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة وتقديرها ويقرر أفضلهـا واكثرها كفاية فى تحقيق هدف المشرع ، فهو يملى عليه الوسائل العملية لتحقيق أهدافه .

ومن الواضح أن دراسة الضرائب لا تتوافر إلا من الوجهتين العلمية والفنية مع أسبقية الأولى على الثانية. فلا بد من دراسة النظرية وبحث الأصول والأسانيد العلمية قبل الإتجاه للناحية التطبيقية . فالنظرية لا تنفصل عن الواقع بل هى تجريد يمكن من الإلمام به وتفسيره وكيفية التأثير عليه وكلما كانت النظرية أقرب الى الواقع وأصدق فى تفسيره كلما زاد نفعها ، فهى الخلفية التى لا يمكن التخلى عن التسلح بها ، لتفهم واضح ودراسة تفصيلية عملية متكاملة.

كذلك فإن دراسة الفن الضريبى ضرورية لتعميق علم الضريبـة

حيث أن العلم ينشأ ويتكون من الواقع والاستناد إليه . فبحث المبادىء العامة وحدها دون دراسة الأسلوب العملي لتطبيقها وإخراجها الى حيز التنفيذ يعزلها عن الواقع ويجردها من صفتها العلمية لعلم شمولها . كما أن سرد مشاكل التطبيق دون تأصيلها وبيان المبادىء والقواعد وأفضل الأوضاع لتطبيق فعال هي دراسة سطحية عزلاء. فعلم الضريبة وفنها متكاملان مترابطان يدعم كل منهما الآخر والجمع بينهما هو السبيل لدراسة ضريبية متعمقه .

وسنعرض لهذه الدراسة بالطريقة التالية :—

الفصل الأول : مفهوم الضريبة .

الفصل الثاني : التنظيم الفني للضريبة

الفصل الثالث : الآثار الاقتصادية للضرائب .

الفصل الاول

مفهوم الضريبة وتطورة

أصابت الضريبة خلال مراحل التاريخ المختلفة تطورات عديدة سواء بالنسبة لطبيعتها وبالأسس التى تستند إليها أو باهدافها . فمن مساعدة إختيارية للحاكم إلى فريضة يمليها واجب التضامن الإجتماعى ، ومن مقابل للخدمات التى تقوم بها الدولة إلى استنادها أو إرتباطها بمساهمة الممول فى الأعباء العامة حسب مقدرته التكليفية وفق ما يتطلبه مفهوم العدالة السائد. ومن أساوب لمجابهة نفقات الدولة إلى إستخدامها كأداة بجانب — دورها المالى — لتحقيق أهداف أخرى سياسية وإجتماعية . وقد إستتبع هذا التغير والتطور صعوبة الاتفاق على تعريف موحد للضريبة . إذ تعددت التعاريف وفقا لمناهج الباحثين وإختلاف وجهات نظرهم المالية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية ، وتسليطهم الضوء على جانب من جوانب الضريبة ؛ فهى مصدر لايرادات الدولة أو أداة سياسية واقتصادية لتحقيق العدالة الإجتماعية .

رمع ذلك فيمكننا تعريف الضريبة بأنها إقتطاع نقدى جبرى نهائى يتحمله الممول ويقوم بدفعه بلا مقابل وفقا لمقدرته التكليفية مساهمة فى الأعباء العامة أو لتدخل السلطة لتحقيق أهداف معينة .

ونعتقد أن هذا التعريف يحتوى على ما يميز الضريبة بالنسبة لما قد يختلط بها ، مظهرا بذلك طبيعتها ، كما أنة يشير إلى الأسس التى تستند إليها ويفصح عن أهدافها ومدى ما لحقها من تطور. ويمكننا تحليل هذا التعريف من إيضاح عناصره الأساسية تمهيدا لتناول بعض جوانبها تفصيلا فى فصول تالية .

المبحث الأول : الضريبة اقتطاع نقدى

فالضريبة إلتزام يفرض فى العصر الحديث أساسا فى صورة نقدية ، خلافا لما كان سائدا فى الأنظمة الإقتصادية البدائية ، حيث كانت تجبى الضريبة عينا سواء بتقديم نصيب من السلع أو بتأدية بعض الخدمات لفترة موقوته . الا أن التقدم الإقتصادى وسيادة الإقتصاد النقدى قد أظهرت ما يكتنف الجباية العينية من صعوبات وعيوب . ففضلا عن أنها باهظة التكاليف لما تتطلبه من جهد لجمع ونقل وتخـزين المحاصيل ، وما تتعرض له من تلف ، فهى مجافية للعدالة نتيجة عدم إمكان تطبيقها على أوجه النشاط العديدة ككسب العمل والمهن الحرة وايرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وصعوبة مراعاة الإختلاف فى تكاليف الانتاج بين منتج وآخر وعدم أخذها واختلاف الأحوال الشخصية للممولين المختلفين فى الاعتبار . كما أن الإكراه على تأدية الخدمات قد أصبح منافا للنظم الديمقراطية والأفكار السائدة . بجانب أن الدولة تقوم بالانفاق أساساً فى شكل نقدى ، مما يتطلب حصولها على الأموال فى شكل نقدى .

إلا أنه مع ذلك فلا زالت هناك بعض إستثناءات على المبدأ ، ومثالها فرض جانب من الضرائب على القطاع الزراعى فى الإتحاد السوفيتى فى شكل عينى وذلك لتحقيق مساهمة القطاع الزراعى فى التنمية ومراقبة نشاطه . وسلامة تنفيذ الخطة القومية(١) . كذلك للمجالس المحلية فى فرنسا حق فرض الضريبة فى صورة ساعات من العمل لحفظ الطرق المحليه والزراعية وإن كانت هناك قيود على سلطتها فى هذا الشأن كما ان للممول حق الإختيار بين تقديم الضريبة عينا او نقدا .

---

(١) د. عبد الكريم بركات : مذكرات فى النظم الضريبية — مؤسسة شباب الجامعة ١٩٦٣ صفحة ٣٩ .

د. محمد عبد الله العربى : موارد الدولة .

د. محمد لبيب شقير : المالية العامة صفحة ٧٦ .

Masoin : Theorie Economique des finances publiques, Bruxelles, 1946. P. 80.

المبحث الثانى : الضريبة فريضة جبرية ونهائية

بدأت الضريبة فى صورة إجبارية فى العهد الرومانى القديم مستندة إلى ارادة الحاكم الذى كان يفرضها دون إعتبار لرضا المكلفين لتغطية الأعباء العامة . واستمرت كذلك فى عهد الإقطاع يفرضها الأمير ويعفى منها من يريد خاصة النبلاء ورجال الدين وبعض من يساعده فى الإدارة ، حتى بدت كفريصه يدفعها من لايستطيع ان يقدم شيئا اليه غير المال فوقع عبئها على عامة الشعب دون غيرهم من الطبقات المميزة .

ومنذ القرن الثالث عشر عجزت ايرادات الدومين عن الوفاء باحتياجات الانفاق المتزايده فاصبح الملوك يلجأون الى تابعيهم طلبا المساعدة ، فإتخذت الضريبة شكل المنحة والعطية من الشعب إلى الحاكم ، ولكن استمرار الالتجاء إليها تطلب ضرورة موافقة ممثلى الشعب عليها لتنال صبغتها الشرعية وتبدو طبيعتها الإلزاميه وتعود سيرتها الأولى .

ومع تطور النظم السياسية والإقتصادية تعددت أسباب تبريرها حتى تاكدت صفتها كتعبير عن سيادة الدولة ومظهرا لمبدأ التضامن الإجتماعى على اعتبار أن الجماعات السياسية الحديثه تستأدى الضريبة تحقيقا لأهداف المجتمع . فالدولة باعتبارها حارسة المجتمع وراعية لمستقبله ، تملك بحكم وجودها ومسئولياتها حق اجبار الأفراد على دفع الضريبة تحقيقا للصالح العام ، وبهذا تفترق الضريبة عن القرض الإختيارى حيث تحاول الدولة اغراء الأفراد على اقراضها بوسائل شتى مع تعهدها بدفع الفوائد ورد أصل القرض ، كما تتميز عن المساهمات الإختيارية التى يتبرع بها الأفراد حينما تناشدهم الدولة العون فى فترات الأزمات والكوارث التى تهدد المجتمع . ولكن صفة الاجبار تقربها من القرض الجبرى والتأمينات الإجتماعية من حيث الفن المستخدم فى طرق التحصيل وفى آثار الاقتصادية ، وإن ظل القرض الجبرى مفترقا عن الضريبة من حيث التعهد برد الأصل ودفع الفوائد .

والضريبة تفترق عن أساليب التمويل التضخمية التى قد يلتجأ إليها لتمويل النفقات العامه والتى قد يترتب عليها ضغط لدخول الأفراد الحقيقية والتى يصعب توزيع عبئها بطريقة عادلة كما انها تنتج آثارا مختلفةعن آثار الضريبة. فالضريبة فريضة يلتزم الممول بأدائها بصفة نهائية مساهمة فى تحمل الأعباء العامة لتحقيق النفع العام .

ويبدو مفهوم الإجبار فى انفراد السلطات العامة بوضع النظام القانونى الضريبة بتحديد وعائها وكيفية ربطها وطرق تحصيلها دون أن يكون ذلك محل إتفاق خاص بينها وبين كل محول على حدة . ولكن ذلك لايعنى التحكم والقهر بلا ضابط . فالضريبة لا تفرض ولا تعدل ولا تلغى إلا بقانون . وتنص كافة الدساتير على ضرورة موافقة ممثلى الشعب على ذلك لتحول دون تحكم فرد أو سلطة واحدة بفرض الضرائب . ولقد كان إقرار هذا المبدأ حجر الزاوية ومحرك تدعيم النظم الديمقراطية . وليس هناك تعارض بين هذه الموافقة وبين فكرة الجبر فى الضريبة ، إذ أن الموافقة تتم من البرلمان وليس مع كل محول بطريقة منفردة . وتستتبع فكرة الإلزام استخدام الدولة لطرق التنفيذ الجبرية فى إستئداء لحقها دون الإخلال بحقوق المحول .

المبحث الثالث ـ الضريبة تفرض بلا مقابل وفقا للمقدرة الممول التكليفية :

تعددت النظريات التى تبين أسس فرض الضريبة وتوضح القواعد التى تحكم تحديد وتوزيع عبئها بين المواطنين. ولكن يمكن ردها الى نوعين رئيسيين ، الأول منها يرجع هذا الحق الى فكرة المنفعة التى تعود على الفرد من جراءقيام الدولة بالخدمات على أساس وجود عقد ضمنى بين الدولة ودافعى الضرائب ، والثانى منها يستند هذا الحق الى فكرة التضامن الاجتماعى بهدف اشباع الحاجات

العامة وتحقيق أهداف المجتمع .

وطبقا لنظريات النوع الأول التي سادت فى القرن الثامن عشر تعتبر الضريبة هى المقابل لمــــا يحصل عليه الفرد من منفعة وثمن للخدمة التى يتعين أن يؤديها التنظيم السياسى لإزدهار اقتصـــاد السوق دون عرقلة لقواه أو تدخل فى نشاطه أو التأثير فى سيره . وقد برر أنصار هذه النظرية الضريبة استنادا الى وجود عقد مالى شبيه بالعقد الإجتماعى بين الفرد والدولة مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع له . وقد اختلف أنصار هذه النظرية فى تحديد طبيعة هذا العقد ، أهو عقد بيع خدمات أو عقد تأمين أو عقد شركة ولعل هذا الإختلاف فى التبرير يدلل على ضعفها وكثرة ما وجه اليها من نقد .

إذ لم يقم أى دليل تاريخى على حصول تعاقد بين الدولة والفرد لا فى النطاق السياسى أو المالى . كذلك فان هذه النظريات تهدف إلى تطبيق نفس القواعد التى تحكم إقتصاد السوق على الدولة وتتجاهل طبيعة النشاط الحكومى . وهى تفترض سهولة قياس وتحديد نصيب كل فرد من الخدمات مع العلم بأنه قد أوكل إلى الدولة فى ظل الفكر التقليدى القيام بالخدمات غير القابلة للتجزئة والتى يستحيل معرفة ما يعود من نفع على كل فرد منها ، كذلك قصرت نشاط الدولة فى نطاق محدود وأفترضت سير اقتصاد السوق بطريقة مثالية لا تتحقق فى الواقع ، مما دفع الى تدخل الدولة فى ميادين عديدة والتوسع فى نشاطها واستخدام الضريبة كأداة لتحقيق أهداف أخرى بجانب هدفها التمويلى . (١)

كذلك تتطلب هذه النظريات تحقيق مساواة بين المنفعة وبين مقدار الضريبة التى يدفعها كل فرد . وفى هذا تعارض لمفهوم العدالة الاجتماعية ، واجحاف بالطبقات الفقيرة التى تستفيد بدرجة أكبر من خدمات الدولة ولاتتوفر لديها القدرة على الدفع . كما أن هذا الفكر يحول دون فرض الضرائب التصاعدية ويقف دونها مما يزيد

1 — Due Op. cit p.

من التفاوت الطبقى ، هذا بجانب صعوبة استخدام هذه النظرية كتبرير لتحمل بعض الأجيال الأعباء التى تخلفها أجيال أخرى .

ولكن رغم ما يوجه إلى هذه النظريات من نقد إلا أنه لا يقلل من التقدم الذى حققته بالنسبة لما كان سائداً قبلها وما قدمته من مبادىء يمكن الاستفادة منها ، فهى تصوير نظرى إستنادا إلى فكرة العقد الضمنى للحد من استبداد الحكام وضمان لتوجيه الضريبة إلى ما فيه نفع المكلفين وإلا كانت الجباية باطلة لانعدام سبب العقد ورغم خطأ هذا التصور من الوجهة العلمية وقلة تماسك الهيكل القانونى للنظرية، إلا أنه يشير إلى فكرة المقابل ، وضرورة استخدام حصيلة الضريبة بطريقة نافعة ، كذلك يبين هذا التصور أنه يجب أن تفرض الضريبة على كل من ينتفع بالخدمة بغض النظر عن إنتمائه أو طبيعته ، وفى هذا إشارة إلى فكرة عمومية الضريبة وضرورة موافقة ممثلى الأمة عليها. بالاضافة الى أنه يمكن استخدام فكرة النفع كأساس لتمويل بعض الخدمات خاصة إذا كان هذا النفع قابلا للقياس وارتضى المجتمع تحقيقا للعدالة تحمل المنتفعين بقيمة الخدمة أو المساهمة فى تكاليف أدائها . ويبدو ذلك فى تحقيق المساهمة العامة عن طريق الثمن العام أو دفع الرسوم كمقابل للانتفاع بالخدمة .

وقد بدى مما تقدم تعذر تبرير الضريبة استنادا إلى فكرة وجود مقابل لها مما دفع إلى البحث عن مبدأ آخر وإلى اتجاه الفكر الحديث الى تأسيس حق الدولة فى فرض الضريبة إلى فكرة التضامن الإجتماعى وإلى توزيع عبئها حسب مقدرة الممول التكليفية .

وبذلك تنتفى فكرة المقابل والعقد و نقترب من الواقع ، كما يمكن استنادا إلى النتائج المترتبة على فكرة التضامن الاجتماعى وضع الحلول للمشاكل الضريبية بدلا من تركها معلقة بلا اجابة كما فى النظرية السابقة .

فالدولة تقوم بخدماتها تحقيقا للنفع العام مما يستلزم تكاتف وتضامن الجميع فى المساهمة فى الأعباء، ولا يمكن أن يحتج شخص بعدم المساهمة لأنه لم يحصل

على نفع أو أنه لا يوافق على الخدمات المؤداة ، بل هى فريضة عامة يتحملها كل قادر على الدفع . وكل من يشمله واجب التضامن الإجتماعى سواء كان من الوطنيين الذين يتمتعون بجنسية الدولة ، مقيما بها أو خارجها، أو أجنبياً يرتبط اقتصاديا بالدولة بحكم إقامته فيها ، أو لوجود أمواله أو مصدر دخله بها . وفى هذا تقرير لمبادىء العمومية والتبعية الإقتصادية والسياسية وتفسير لتحميل الأجيال الحاضرة لأعباء ناشئة عن خدمات استفادت منها أجيال سابقة، ولاقرار بعض الاعفاءات لاعتبارات محددة ، وعدم الربط بين الضريبة والمنفعة العائدة على الفرد . فبعض الأفراد يستفيدون دون أن يدفعوا مقابلها وآخرون يدفعون ولا يستفيدون. وتحقيقاً للعدالة يتعين أن يساهم كل فرد وفق مقدرته على الدفع .

ويستند فى تقدير هذه المقدرة الى معايير معبرة عنها كدخل الفرد أو ثروته أو انفاقه كما يؤخذ فى الإعتبار ظروف الممول الشخصية وطبيعة الوعاء وحجمه مقراً بذلك مبدأ التصاعد ، وتحقيق المساواة فى المعاملة الضريبية بين المكلفين الذين تتساوى مقدرتهم على الدفع واختلاف هذه المعاملة مع تفاوت هذه المقـــدرة .

المبحث الرابع :هدف الضريبة هو : تغطية النفقات العامة وتحقيق أهداف أخرى :

تهدف الضريبة أساسا الى توفير الأموال اللازمة لتغطية الأعباء العامة ، ولتحقيق هذا الهدف فقد حكمها فى الفكر التقليدى مبدآن رئيسيان هما وفرة الحصيلة والحياد مع عدم اخلالها بمفهوم العدالة . وحتى تحقق الضريبة تجميع أكبر قدر من الأموال لصالح الدولة يتعين مراعاتها لعدد من القواعد :

فهى ضريبة عامة يكلف بدفعها كافة المواطنون على مختلف الأموال الخاضعة للضريبة دون تمييز لطبقة دون غيرها من الطبقات . كذلك يتعين أن تتصف

حصيلتها بالثبات بمعنى ألا تتغير هذه الحصيلة مع تغير مستوى النشاط الإقتصادى وأن تزيد حصيلتها بارتفـــاع أسعار الضريبة . كما يستلزم الأمر تخفيف وقعها على الممول حتى يقل احساسه بها وذلك بتخفيض أسعارها أو باخفائها ، مع الحيلولة دون تهربه منها بطريقة مشروعة أو غير مشروعة أو بالقاء عبئها على الآخرين ، هذا مع مراعاة الإقتصاد فى نفقات جبايتها وتوزيع الأعبـاء بطريقة عادلة .

أما حياد الضريبة فقد قصد به أن يكون غرضها فقط هو الحصول على الإيرادات لتمويل النفقات التى حدد نطاقها الفكر التقليدى فى أضيق الحدود وألا يترتب على فرضها تدخلا فى ميكانيكية السوق أو تغيير فى المراكز النسبية للموارد التى تحققت حسب قوى السوق (١). ولا شك أن هذا المبدأ يرتبط بدور الدولة الحارسة التى تدين بفلسفة عدم التدخل حتى لا تخل بقوى السوق التى تحقق أمثل تخصيص للموارد وأفضل توزيع للدخول . وتعبيرا عن هذه المبادىء فقد نصت بعض الدساتير فى أواخر القرن الثامن عشر على أن الهدف من الضريبة هوجمع المال للمساهمة فى سير المرافق العامة، مما أدى الى وضع القيود ودفع على الاحتجاج على استخدام الأموال المحصلة فى غير هذا النطاق حتى لا يخل ذلك بقوى السوق ولا يخرج الضريبـة عن هدف تحصيلها .

وتجـــدر الاشارة الى أن فكرة الحياد بهذا المفهوم المطلق لم تتحقق على الاطلاق فى أى مرحلة من مراحل النظام الرأسمالى فقد استخدمت الضرائب الجمركية كأداة لحماية الصناعة فى الداخل سعيا وراء الثروة فى عهد التجاريين ، كما أن فرض الضرائب غير المباشرة كأسلوب لتجميع الأموال استتبع وقوع عبئها على الطبقات الفقيرة وتخفيف وطأتها على الطبقات الغنية تاركة بذلك

---

1 - Buchanan : The Public funances 1960 p. 120.

هذه الطبقات فى مركز أفضل عن وضعها قبل فرض الضريبة(١) كما أن الدولة قد اضطرت مع زيادة الآلام التى تعتصر الطبقة الفقيرة والعمال المتعطلين الى انفاق جزء من حصيلة الضريبة فى شكل اعانات ومساعدات . فللضريبة آثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سواء هدفت أو لم تهدف الدولة اليها

وموقف الفكر التقليدى بالمناداة بحياد مالية الدولة وامتناع الدولة عن التدخل فى الحياة الإقتصادية أو استخدام أدواتها المالية ، ومن بينها الضريبة فى غير ما حددت له يستند إلى معرفة بآثار تدخلها . فالحياد المطلق للضريبة إن أمكن تصويره نظريا بتحقيق مساواة تامة أمام الضريبة وبالتخفيف الى درجة كبيرة من سعرها الا أنه يصعب تحقيقه عملا وان جرت بعض المحاولات فى الأنظمة الرأسمالية الحرة للاقتراب منه بالحد من حجم الاقتطاع الضريبى . ولكن خلافا للفكر التقليدى الذى سعى الى تحاشى استخدام الضريبة فى غير الهدف المالى يبين الفكر الحديث أهمية الآثار التى تحدثها الضريبة فى حياة المجتمع بجوانبها المختلفة وأهمية استخدامها كأحد أدوات الدولة للوصول الى أهدافها فأضاف بذلك الى دور الضريبة المالى الذى تزايدت أهميته مع حاجة الدولة الى المال باتساع نشاطها دورا جديدا كأداة للتدخل لتحقيق أهداف المجتمع .

وقد تخلى الفكر الحديث عن مفهوم الحياد المطلق ليعتنق فكرة الحياد النسبى . إذ للضريبة آثارها على سلوك المستهلك وعلى تخصيص الموارد وعلى اختيار الفن الانتاجى مما يتطلب عند وضعها أخذ هذه الآثار فى الإعتبار واستخدامها بالطريقة التى تحقق أهداف المجتمع وتتحاشى وتقلل بقدر الامكان من آثارها غير المرغوب فيها. فالحياد النسبى يستلزم استخدام الضريبة للمساعدة فى تحقيق أمثل تخصيص واستخدام للموارد إذا كان الاقتصاد يتجه اليه مع

1 - Gaudament : Op. cit. p. 118.

عدم عرقلتها لهذا الاتجاه باحداثها آثار غير مقصودة وغير مرغوب فيها .

ويتخذ التدخل صوراً عديدة كالتخفيض العام أو الزيادة العامة لعبء الضرائب ، أو بالتمييز فى المعاملة الضريبية بين أوجه النشاط المختلفة لتشجيع بعضها والحد من البعض الآخر : بتخفيض سعر الضريبة المطبق على بعض الأنشطة مع إبقاء السعر العام ساريا بالنسبة لباقى الأنشطة ، أو مع رفعه ، أو بابقاء السعر مطبقا بالنسبة للجميع مع القيام برد ماحصل من أنشطة من المرغوب تشجيعها إذا لم يكن من الميسور بداءة اعفاء النشاط ، أو بتعديله وعاء الضريبة بقصد تخفيف عبئها و خفض لاستقطاع الضريبى .

فالضريبة هى أحد أدوات التوجيه المالى فى الاقتصاد الذى تسوده المنشأة الحرة والتى لا ترغب الدولة التدخل بطريق مباشر وهى كذلك واحد الأساليب لتحقيق استقرار الاقتصاد وتنميته . وليس معنى ذلك فقدانها لأهميتها فى الدول ذات الاقتصاد المخطط . فللضريبة دورها الاقتصادى فى هذه الدول سواء فى تلك التى سيطرت تماما على الاقتصاد القومى واخضعته للملكية الجماعية وحدت من القطاع الخاص . أو فى الدول التى سمحت بتعايش القطاعين سواء كان القطاع الخاص قائما لفترة مرحلية أو بصفة دائمة . ومن الواضح أن أهميتها فى التوجيه وفى تحقيق الاستقرار تزداد فى النوع الثانى عنه بالنسبة للنوع الأول حيث توزع الموارد فيه بواسطة الخطة الآمرة . ومع ذلك فقد بدأ دورها يتزايد فى هذه الأخيرة باتجاهها نحو اللامركزية واعطائها الوحدات الإقتصادية سلطة أكبر .

كذلك للضريبة دورها الاجتماعى فيمكن باستخدام الضرائب التصاعدية على الدخل والثروة والمعاملة التمييزية للسلع الاستهلاكية باعفاء السلع الضرورية وزيادة الأسعار على السلع الكمالية الحد من الفوارق بين الطبقات وتخفيف حدة التفاوت فى الثروات والدخول . كما أنها وسيلة أيضا لتحقيق أهداف اجتماعية

معينة كمحاربة أنواع الاستهلاك الضارة كالخمور وتشجيع بعض أنواع من الاستهلاك أو للمساهمة فى تنفيذ سياسة سكانية محددة .

ومن الجدير الاشارة إلى أن كثيرا ما تحقق الضريبة فى وقت واحد بعض الأهداف التى قد تكون متعارضة . فمثلا الضريبة التصاعدية ذات الهدف الاجتماعى تحقق الهدف المالى فى نفس الوقت . ولكن قد يحدث بعض التعارض حالات محددة بين الهدف المالى من جانب وبين الأهداف الإقتصادية والاجتماعية من جانب آخر مما يثير مشكلة أولوية الأهداف . ومثال ذلك فرض ضريبة جمركية حامية مانعة يؤدى إلى انخفاض الواردات وبالتالى انخفاض الحصيلة . كذلك فرض ضريبة بسعر مرتفع على بعض الثروات قد يحد من وجودها ويقلل من حصيلة هذه الضريبة مع مرور الوقت .

وقد نادى البعض بأولوية الهدف المالى على غيره من الأهداف استنادا على عدد من الأسانيد التى يمكن تلخيصها فى : أهمية دور الضريبة فى تجميع الموارد المالية للدولة واستحالة تمويل النفقات العامة بدونها. كما أن تحقيق الأهداف الإجتماعية سيؤدى إلى تغيير طبيعتها من اقتطاع جبرى ـ هدفه توزيع الأعباء العامة وفقا للمقدرة التكليفية للأشخاص المختلفين ـ إلى أداة لمصادرة الثروات والدخول. هذا بجانب أن استخدامها لتحقيق أهداف المجتمع الأخرى من إجتماعية واقتصادية سيزيد من تعقيد إدارة الضريبة ويعرقل جبايتها ويدفع إلى التهرب .

ولكن خلافا لهذا الرأى نعتقد أن تحقيق الدولة لأهدافها رهين بدورها التمويلى أى بحجم حصيلة الضريبة فأهداف السياسة متكاملة وحتى لو سلمنا بوجود تعارض بين هدف التمويل والأهداف الأخرى للضريبة فانه لا يتحقق إلا فى بعض الحالات المحدودة ، ولا يعنى ذلك فى هذه الحالات الغاء أو تجاهل دور الضريبة التمويلى بل معناه إعطاء الأولوية فى هذه الحالات المعينة للأهداف الأخرى على الهدف التمويلى . بالإضافة إلى ذلك فان الضريبة باعتبارها أحد

أدوات السياسة المالية لا يقتصر دورها على التمويل فحسب بل يتعين أن تخضع لأهداف المجتمع جميعها وأن تسخر لخدمته .

كذلك أنه إذا كان الهدف هو سد حاجة الدولة للأموال فليس من الضرورى أن تكون الضريبة أمثل الوسائل فى جميع الظروف السياسية والاقتصادية فللدولة أن تختار بين مواردها العديدة من قروض ، ورسوم ، فائض قطاع عام .. الخ : مع ما يتفق مع فلسفتها وبما يتلاءم مع أوضاعها وظروفها الاقتصادية .

ليس من المؤكد أيضا أن يكون فى تحقيق هذه الأهداف بواسطة الضريبة ما يعقد من نظامها الضريبى فى مجال التطبيق ، بل على العكس من ذلك فمن المتصور أن ينشأ عنه تبسيطه . ومثال ذلك إعفاء صغار الممولين لخدمة بعض الأهداف الاجتماعية وتحقيق العدالة يمكن من تخفيف أعباء الجباية . كذلك فان السعى إلى هدف زيادة الحصيلة فى حد ذاته لا يحول دون التعقيد الذى ينجم عن تنوع الضرائب واتساع أوعيتها زيادة الأسعار وزيادة عدد الممولين ، بالإضافة إلى أن استخدام الضريبة لأهداف غير مالية قد يكون سببا فى زيادة النشاط الإقتصادى وبالتالى زيادة الحصيلة . وأخيراً فان الاحتجاج بتعقيد النظام الضريبى وصعوبة تنفيذه عند استخدامه كأداة للتوجيه بجانب دوره التمويلى لا يمكن التسليم به ويجب ألا يكون عقبة فى سبيل الوصول إلى الأفضل .

الفصل الثاني

التنظيم الفنى للضريبة

يثير فرض الضريبة وتطبيقها مشاكل عديدة ويمكن الالمام بجانب هام منها ـ بمتابعة المراحل التى تمر بها الضريبة أى عند تحديد وعائها وربطها وتحصيلها .

ويقصد بتحديد الوعاء تخير المادة الخاضعة وبيان أسلوب الوصول اليها وطرق تقديرها ، أما مرحلة الربط فتتعلق بتطبيق سعر على المادة الخاضعة وتحديد دين الضريبة ،وترتبط المرحلة الأخيرة وهى مرحلة التحصيل بمطالبة والزام الممول بدفع الضريبة المستحقة واقتضاء الخزانة لحقها .

ويهدف هذا الفصل إلى دراسة عدد من الموضوعات التى يثيرها التنظيم الفنى للضريبة . فنخصص لكل منها مبحث مستقل وان جمع بين بعضهـا وحدة الموضوع .

المبحث الأول : تصنيف الضرائب

« الثانى : الضرائب على الدخل

« الثالث : الضرائب على رأس المال

« الرابع : الضرائب على الانفاق

« الخامس : ربط الضريبة

« السادس : تحصيل الضريبة

المبحث الاول
تصنيف الضرائب

يتطلب تنظيم المعرفة تقسيم الظواهر محل الدراسة وفق معايير متعددة بغية تنسيق الوقائع وترتيب الأفكار وتجميع الملاحظات ، حتى يساعد ذلك على استخلاص القواعد والأحكام وتسليط الضوء على جوانب الظاهرة محل الدراسة .

وقد تعددت تقسيمات الضرائب بهدف تحليل صورها وبيان أحكامها ، وذهب الباحثون فى ذلك مذاهب شتى وسنقتصر فى هذا البحث على عدد محدود منها ، ونشير فى لمحة سريعة الى :

أولا : مشكلة فرضها على الأشخاص أم الأموال والى كونها وحيدة أو متعددة .

ثانيا : الضريبة الشخصية والضريبة العينية .

ثالثا : الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة .

رابعا : الضرائب على الدخل — الضرائب على الثروة — الضرائب على الاستهلاك .

اولا — مشكلة فرض الضريبة على الاشخاص وعلى الاموال ووحدة الضريبة أو تعددها :

أ — ضريبة على الأشخاص أم على الأموال .

عرفت المجتمعات القديمة والعصور الوسطى الضريبة على الأشخاص التى سميت بالفردة أو بضريبة الروؤس Poll Taxe - Capitation . والواقع أن كل الضرائب أيا كان نوعهـا ضرائب على الأشخاص بمعنى أن يلتزم بدفعها الأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين . ولكن تفترق هذه الضريبة عن غيرها فى أن الوجود الإنسانى يكون المادة الخاضعة للضريبة . وقد طبقت هذه الضريبة فى شكلين رئيسيين ، إما كضريبة بسيطة موحدة حيث يدفع الفرد نفس القدر من المال بغض النظر عن دخله أو استهلاكه أو ثروته أو ظروفه الشخصية ، وإما فى شكل متدرج حيث يقسم الأفراد الى طبقات حسب مركزهم المالى ، ويدفع كل منهم ضريبة متساوية مع أبناء طبقته ولكن تختلف مع ما يلتزم به أفراد الطبقات الأخرى .

وهذه الضريبة وان تلاءمت مع المجتمعات البدائية كأداة لجمع المـال ، إلا أنها فقدت تماما مكانتها فى الدول الحديثة . ففضلا عن إهدارها للكرامة الآدمية واسباغها صفة السلعة على الانسان ، فهى لا تتمتع بصفة العمومية لفرضها على الذكور الذين بلغوا سنا معينة ، كذلك فانها صعبة الجباية باهظة التكاليف بالنسبة لتحصيلها . بالاضافة الى أنها تجافى العدالة إذ تحقق مساواة حسابية بين ما يدفعه جميع الأفراد متجاهلة ما قد يوجد بينهم من تفاوت واختلاف فى المقدرة على الدفع ولكن يلاحظ أن النوع المتدرج من هذه الضرائب يعد أقل ظلما وأقرب الى العدالة بل أن مراعاته لفوارق الثروة يحوله

الى نظام ناقص لضريبة على الأموال . ولهذه العيوب فقد قضى على ضريبة الأشخاص وأصبحت الأموال هى وعاء الضريبة . ومع هذا فلا زالت بعض الدول تحتفظ بالضريبة على الرؤوس المفروضة بأسعار زهيدة لأسباب غير مالية ولأهداف سياسية (١) . فتفرض فى بعض الولايات السويسرية كشرط لاستعمال حق الانتخاب بهدف اشعار الجميع بالمسئوليات العامة وحثهم على متابعة انفاق الحكومات للأموال . كذلك تطبق فى الولايات المتحدة وان استخدمت فى بعض الولايات بهدف غير ديمقراطى لوضع العقبات أمام ممارسة الأمريكيين السود لحقهم فى الانتخاب .

ب — ضريبة وحيدة أم ضرائب متعددة .

انتهينا الى أن الضريبة فريضة على الأموال مما يستلزم التساؤل عما اذا كانت الضريبة المفروضة وحيدة أم أن هناك ضرائب متعددة .

ويقصد بنظام الضريبة الوحيدة أن تقتصر الضرائب المفروضة فى دولة معينة على ضريبة واحدة فقط أو على ضريبة رئيسية والى جوارها بعض الضرائب الأخرى قليلة الأهمية ، أما نظام الضرائب المتعددة فيتضمن اخضاع الممولين لأنواع متعددة من الضرائب لحصول الدولة على المال وتحقيق أهدافها .

وقد دعى العديد من الكتاب فى عصور مختلفة لفرض ضريبة وحيدة وان تنوعت وتغايرت أشكالها المقترحة . فقد نادى الفزيوكرات فى القرن الثامن عشر — كنتيجة منطقية لنظريتهم فى أن الزراعة هى النشاط المنتج الوحيد — بفرض ضريبة وحيدة على هذا الناتج الصافى الذى يذهب الى الملاك الزراعيين . اذ ان فرض ضريبة على غير هؤلاء من زراع وصناع

Groves: Financing Government. New York 1966 pag. 288.

سيؤدى الى القائهم العبء على الملاك الذين يتحملون الضريبة فعلا فى النهاية، و لذا فمن الأجدى التسليم بتلك الحقيقة و فرض الضريبة منذ البداية على دخل هؤلاء الملاك الزراعيين وحدهم.

كذلك اقترح آخرون (هنرى جورج ١٨٧٩ بأمريكا) فرض ضريبة على الريع العقارى أى على الزيادة فى قيمة الأراضى الناجم من التقدم الاجتماعى و التزايد السكانى حتى تحصل الدولة على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها من جانب بالمشاركة أو بمصادرة هذا الريع الذى لا يرجع الى جهد الملاك، وحتى نقضى على سبب التفاوت الصارخ فى توزيع الثروات من جانب آخر. كما نادى البعض الآخر بفرض ضريبة على المواد الأولية أو بالاقتصار على ضريبة وحيدة على الانفاق. و لم تعدم فكرة الضريبة الوحيدة أنصار فى العصر الحديث، فقد طالب أحد رجال الصناعة الفرنسيين عقب الحرب العالمية الثانية بفرض ضريبة وحيدة على القوى المحركة.

ومهما اختلفت أشكال هذه الضريبة فان المنادين بها يؤيدون وجهة نظرهم بحجج عديدة ترجع الى بساطة هذه الضريبة وانخفاض تكاليف جبايتها وتمتعها باليقين ومعرفة الممول بالقدر المستحق عليه، وتحقيقها للعدالة وعدم عرقلتها للانتاج. ولكن رغم هذه المحاسن الظاهرة المبنية على المنطق والاستدلال النظرى فانها سهلة التفنيد ويسيرة النقد، كما أنها بعيدة عن الواقع ولم تطبق فى أى دولة من الدول حيث أن هذه الدول أخذت جميعها فى الماضى وما زالت تأخذ بنظام تعدد الضرائب (١).

---

(١) لمتابعه التطور والجذور التاريخيه لنظام الضريبة الوحيدة أنظر :

أ — دكتور محمد عبد الله العربى : موارد الدولة — مطبعه دار المستقبل ١٩٥٠ ص ١٤٣

د. زكى عبد المتعال : الماليه العامه .

ففرض ضريبة وحيدة على مصدر من مصادر الدخل، وعلى فئة دون أخرى فيه اهدار العدالة وانكار لا نتاجية العديد من الأنشطة واخلال بمفهوم التضامن الاجتماعى، كما يصعب اصلاح الظلم الواقع عن طريقها بعكس الحال عند تعدد الضرائب. بالاضافة الى ذلك فانه فضلا عن عجز مثل هذا النظـــام بالوفاء بحاجة الدول المتزايدة الى المال فانه لا يساعد فى تحقيق أهدافها المختلفة التى يتطلب تحقيقها تعددا فى أساليبها الضريبية. كذلك فان زيادة حصيلة مثل هذه الضريبة يتطلب رفع سعرها فيزداد عبئها على الممول مما يدفعه الى التهرب فتقل الحصيلة أو ترتفع تكاليف جبايتها. وأخيرا فان فرض ضريبة وحيدة على المواد الأولية أو مصادر القوى وحدها قد يعرقل التقدم ويثير العديد من المشاكل الفنية التى تفقدها بساطتها. وقد دفعت أوجه النقد هذه الى الالتجاء لنظام الضرائب المتعددة.

نخلص بذلك الى أن الضريبة لا تفرض الا على المال وأن النظام الضريبى المطبق فى الدول المختلفة يتكون من عدد من الضرائب ــ ويثور عند تحديد وعاء الضريبة وأحياناً عند ربطها التفرقة بين الضرائب العينية والضرائب الشخصية.

ثانيا : الضرائب العينية والضرائب الشخصية (١)

ويقصد بالضريبة العينية Impot reel تلك التى تنظر عند فرضها للوعاء الذى تنصب عليه دون اهتمام بشخص المكلف وظروفه ومثالها الضريبة الجمركية الــتى تفرض عــلى السلع بغض النظر عــن المستفيد منها، أو الضريبة المفروضة على الاستهلاك دون مراعاة المقدرة المالية للمستهلك، أو الضريبة العقارية التى تفرض على الأرض وفق انتاجيتهـا مع تجاهـل شخص المالك

(١) Duverger op. cit p. 364.

وأعبائه ودرجة ثرائه أو المساحة التي يملكها أو يستغلها وهكذا . أما الضريبة الشخصية Impot personnel فهى التى تراعى عند فرضها على المال الخاضع لها ظروف الممول الشخصية بمعنى مراعاتها للقدرة التكليفية للممول كما تنعكس فى أى مؤشر كدرجة ثرائه مع أخذها فى الاعتبار الحالة الشخصية التى تميز كل ممول عن الآخر . والواقع أن المركز الشخصى لا يمكن أن يظهر بوضوح الا عند النظر الى مجمل المقدرة التكليفية . وخير مثال للضريبة الشخصية هى الضريبة على مجموع دخل الأشخاص الطبيعيين بعكس الضرائب النوعية التى تصيب أنواعا معينة من الايرادات ، فهى تعد ضرائب عينية وان أدخل عليها المشرع بعض عناصر التشخيص .

وعناصر الشخصية فى الضريبة عديدة أهمها ما يلى :

١ — اعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة : تراعى أغلب التشريعات اعفاء حد أدنى من الدخل أو الثروة لا تفرض عليه ضريبة وهو الحد اللازم لمعيشة الفرد وأسرته للمحافظة على كيانهم . وبذلك لا تفرض على الممول ضريبة اذا لم يتجاوز الوعاء ذلك القدر ، أما اذا زاد الوعاء عنه فيخصم هذا الحد الأدنى للاعفاء ولا يخضع للضريبة الا ما يتبقى بعد هذا الخصم . وقد درجت بعض التشريعات على قصر هذا الاعفاء على صغار الممولين وحرمان كبار الممولين من مثل ذلك الاعفاء . ويختلف هذا الحد الأدنى باختلاف الزمان والمكان . ويمكن الاسترشاد فى تحديده بمستوى النشاط الاقتصادى ودرجة التقدم ومقدار دخول الأفراد والمستوى العام للأسعار وحاجة الدولة الى المال وغير ذلك من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية . وقد يكون من المنطقى مراعاة للاختلافات الفردية تحديد هذا الحد فى مواجهة

كل شخص على حدة ، الا أنه تجنبا لما يثيره هذا الاختلاف من مشاكل فيقرر المشرع حدا معينا عاما فى تطبقه دون تمييز .

ويبرر هذا الحد الأدنى على أساس ضرورة ترك جانب من دخول الأفراد فى أيديهم لاشباع احتياجاتهم ولاستمرار وجودهم ، كذلك للتخفيف من وقع الضرائب على السلع والخدمات التى يتحملها الفقراء وحتى لا يثقل كاهلهم بضرائب أخرى على الدخول . هذا مع مراعاة أن نفقات تحصيل مثل هذه الضرائب ان فرضت قد تستنفد جزءا كبيرا من حصيلتها .

٢ـ مراعاة الأعباء العائلية : لا شك أن مقدرة الممول التكليفية تختلف حسب وضعه الاجتماعى وفق ما إذا كان أعزبا أو متزوجا وحسب عدد الأولاد الذين يعولهم لما يستتبعه ذلك من نفقات وأعباء . وتراعى أغلب التشريعات الحديثة هذه الفكرة بالتخفيف من عبء الضريبة على المتزوجين وعلى الذين يعولون أولادا ، بل أن بعضها لا يقصره فقط على الزوجة والأولاد بل يشمل غيرهم فى حدود معينة .

ويتم التخفيف اما بتقرير حد أدنى منفصل عن الحد الأدنى للمعيشة مع تطبيق سعر عام واحد بالنسبة للجميع فيما زاد عن حدود الاعفاء المختلفة ، واما بتخفيض سعر الضريبة بسبب الاعباء العائلية كأن يخفض سعر الضريبة بمقدار ثابت أو يخفض مقدار الضريبة بنسبة محددة لكل فرد يعوله الممول ، كما قد يخفف من درجة التصاعد كلما زاد عدد أفراد الأسرة ومثالها عند فرض ضريبة دخل ذات سعر تصاعدى على مجموع دخل الأسرة فيراعى أن يطبق جدول الأسعار على أقسام من الدخل بالنسبة للأسرة يحدد عددها حسب عدد أفرادها ، فتزداد بزيادتهم ثم تضرب الضريبة الناتجة فى عدد الأقسام . وبذلك تقل درجة التصاعد ونسبة الضريبة المقتطعة كلما زاد عدد أفراد الأسرة.

٣ ــ التمييز بين الدخول حسب استعمالاتها : يقتضى مراعاة مقدرة الممول على الدفع النظر الى ما يثقل كاهله من أعباء الديون . وتطبيقا لذلك تنص بعض التشريعات على خصم أعباء الديون من الدخول قبل فرض الضريبة عليها للوصول الى الدخل الصافى الخاضع للضريبة كما قد يسمح المشرع بخصم بعض المصاريف الشخصية من وعاء ضريبة الدخل كمصاريف العلاج الطبى أو أقساط التأمين على الحياة ... الخ . كما يرى البعض أن العبرة بحجم الاستهلاك الشخصى فى مجال تحديد المقدرة التكليفية الفردية . ومن ثم يقرر اعفاء الادخار من الضريبة ، هذا الى جانب أن مثل هذا الاجراء قد يرمى الى تشجيع المدخرات .

٤ ــ التمييز بين الدخول حسب مصدرها : فالدخول إما أن تستمد من العمل أو من الملكية أو تكون دخولا مختلطة ناشئة من اشتراك العمل برأس المال كالأرباح التجارية مثلا . ويستتبع طبيعة المصدر ودرجة بقائه واستمراره ورغبة الدولة فى تحقيق أهداف معينة تميزا فى معاملتها المالية بالتفرقة فى السعر ، فيفرض سعرا هينا على دخول العمل وآخر أكثر شدة على دخول رأس المال وسعرا وسطا يتفاوت بين الشدة واللين للدخول المختلطة ، كما يمكن التفرقة فى المعاملة بخصم قدر معين من وعاء الدخل الجدير بالرعاية عند تطبيق سعر موحد ، أو بفرض ضريبة إضافية تكميلية بالنسبة لدخل رأس المال .

٥ ــ التصاعد فى سعر الضريبة : يعتبر تطبيق مبدأ التصاعد فى سعر الضريبة أحد أساليب شخصية الضريبة فيزداد السعر بزيادة المادة الخاضعة له وسنعرض بتفصيل لهذا المبدأ عند دراستنا لربط الضريبة .

تقييم للضرائب العينية والشخصية : يمكن الموازنة بين الضرائب العينية

والشخصية ببيان مزايا وعيوب كل منها . فتتميز الضرائب العينية ببساطتها وسهولة تطبيقها مما يقلل من تكاليف جبايتها وعدم ارتباط تنفيذها بوجود إدارة جبائية ذات كفاءة عالية . كما أن اهتمامها بالمال موضع الضريبة دون أخذها للعناصر الشخصية يقلل من الاعفاءات ويزيد من حصيلتها . ولكن يعيبها مجافاتها للعدالة لعدم تمييزها فى معاملة المموليين حسب ظروفهم الشخصية مما يؤدى الى صعوبة زيادة حصيلتها بتغير أسعارها عند ما تحتاج الدولة لموارد اضافية تحرجا من زيادة الشعور المناوىء لها لعدم عدالتها .

أما الضرائب الشخصية فيصطدم تطبيقها بصعوبات عديدة كنتيجة لمراعاة ظروف الممول الشخصية والاحاطة بها سواء بالنسبة للادارة التى يجب أن تكون على كفاءة عالية للتعرف على هذه الظروف وأحكام تقديرها أو بالنسبة للممول الذى تتدخل الادارة فى شئونه بوسائل التقدير والمعاينة والمراقبة والمطالبة بتقديم الاقرارات المختلفة مما قد يرفع من تكاليف الجباية ، كذلك فان مراعاة ظروف الممول قد تؤدى لكثرة الاعفاءات والتخفيضات وبالتالى الى نقصان حصيلة الضريبة والتى قدرت فى بعض للدول بحوالى ٢٥ ٪ من الايرادات إلا أن هذه الضريبة مع ذلك تتميز بمرونتها وامكان زيادة حصيلتها خاصة لعدالتها ، وبمراعاة التوافق بين العبء الضريبى والمقدرة على الدفع وسماحها بتطبيق الأسعار التصاعدية .

نخلص مما تقدم أن الضريبة الشخصية أقدر على تحقيق العدالة الضريبة من غيرها . وأن التحديد الحقيقى لأعباء الممول وظروفه تتطلب نسبة هذه الأعباء الى دخله فى مجموعه ، فالدخل الكلى منسوبا اليه أعباء الممول يمكن من ابراز حقيقة مقدرة هذا الممول على الدفع . أما النظر فقط الى جانب من جوانبه وفرض ضريبة مستقلة على كل نوع من أنواعه لا يمكن من تحقيق هذا الهدف فالضرائب النوعية ضرائب عينية بطبيعتها تنظر الى المال الخاضع لها دون أن تأخذ فى الاعتبار

بقية أجزاء دخله الأخرى ودون أن تلم بظروف الممول فى مجموعها . وقد دفع هذا بالمشرع الى محاولة التخفيف من طبيعتها للاقتراب من هدف العدالة بادخال بعض عناصر للتشخيص عليها كاعفاء حد أدنى للمعيشة وللاعباء العائلية . الا أن ذلك لا يحولها إلى ضريبة شخصية (١) .

ومن الملاحظ أن الاتجاه الحديث فى الدول المختلفة يميل الى الأخذ بالضرائب الشخصية والسعى الحثيث لمراعاة ظروف الممول التى تؤثر فى مقدرته على الدفع تحقيقا للعدالة . ولكن ذلك لا يعنى التخلى عن الضرائب العينية ، فلا زالت لها مكانتها فى العديد من الأنظمة خاصة وأنها تنطبق بصورة أساسية فى نطاق الضريبة المفروضة على السلع وان ادخلت على هذه الضريبة أحيانا بعض عناصر التشخيص بالتفرقة فى أسعار الضريبة حسب طبيعة السلعة الخاضعة ، فيزيد سعر الضريبة كلما كانت كمالية ويقل السعر كلما كانت السلعة ضرورية وكان الانفاق عليها يمثل نسبة كبيرة من دخول الطبقات الفقيرة ، بل قد تعفى بعض تلك السلع الأخيرة من الضريبة تماما .

ومن هذا نتبين أن النظام الضريبى المطبق فى بلد ما يجمع بين كلا النوعين ولا يقتصر على نوع دون الآخر ولكن الأهمية النسبية للضرائب ذات الطابع العينى يقل تدريجيا مع تقدم المجتمعات الا فى حالات خاصة .

ثالثا : الضرائب المباشرة وغير المباشرة

تقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة تقسيم تقليدى يرجع عهده الى مدرسة الطبعيين . وقد بدأت أهميته تتضاءل فى الفكر الحديث وان لم يتم الاستغناء عنه تماما لاعتبارات عديدة اذ لا يزال مستخدما فى العديد من

---

١ — د. على عياد : النظم الضريبية المقارنة . مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧١ ص ١١٦ .

تشريعات البلدان المختلفة سواء باستعمال هذا الاصطلاح فى الشرح الفقهى للقوانين الضريبية او مأخذالعديد من الكتابات المالية به عند تحليل بعض جوانب الضريبة وابراز قواعد تنظيمها وفى المقارنة بين النظم المختلفة . هذا الى جانب الاعتماد على هذا التقسيم فى تنظيم الاحصائيات الحديثة عن الدخل القومى فى البلدان المختلفة ومايترتب على تحليلها من نتائج .

وليس لهذا التقسيم اهميته العلمية فقط بل له جوانبه العملية الادارية والقضائية اذ ترتب بعض البلدان آثارا قانونية على الأخذ به سواء من حيث تقدير وربط الضريبة والطعن فيها ومن ناحية نظر النزاع المتعلق بها .

ورغم هذه الاهمية فليس هناك معيار واحد يحقق الفصل الواضح والتمييز القاطع بين كلا النوعين من الضرائب . إذ تعددت المعايير من ضريبية ، وادارية ، واقتصادية .

١ — معيار طريقة التحصيل —

ووفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة اذا كانت تجبى بناء على جدوال اسمية (اوراد) يبين فيها اسم المكلف والمال الخاضع للضريبة لديه ومبلغ الضريبة بواسطة ادارة محددة ،وتعتبر الضريبةغير مباشرة اذ لم يتم تحصيلها بهذه الطريقة وكانت تجبى بمناسبة حدوث وقائع أو تصرفات معينة يرتب عليها القانون استحقاق الضريبة كتسليم البائع للمشترى لسلعة معينة او عند انتاجها او اجتياز سلعة معينة للحدود الجمركية .

ويرتب القانون على تطبيق هذا المعيار عملا تحديد الادارة المختصة وتقسيم الاختصاص القضائى للمنازعات الضرائبية . ففى فرنسا مثلا يختص القضاء الادارى بمنازعات الضرائب المباشرة بينما يختص القضاء العادى

بمنازعات الضرائب غير المباشرة . ولاشك ان مثل هذا المعيار يختلف من دولة الى دولة بل وفى الدولة الواحدة من وقت الى آخر حسب تنظيم القانون لعلاقات الادارة الضريبية بالممول .

ويعيب هذا المعيار افتقاره الى أساس علمى واستناده الى ناحية اجرائية تستتبع تغير تصنيف الضرائب مع تغير الاجراءات . فبعض الضرائب المباشرة المفروضة على الدخول يتم تحصيلها وفق جداول اسمية ولكن تصبح ضرائب غير مباشرة اذا تم تحصيلها بحجزها عند المنبع . كذلك يتغير تقسيم الضرائب وفقا لهذا المعيار اذا ما عدلت طرق تنظيم الادارة الضرائبية وهذا ما تم فى فرنسا بتوحيد الادارات الضريبية المباشرة فى ادارة واحدة . بالاضافة الى ان هذا المعيار لا يكفل بمفرده تنظيم الاختصاص القضائى وتحديده بدقة .

٢ — معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة —

ووفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة اذا فرضت على مادة تتميز بالثبات والتجدد المستمر ومثال ذلك الضرائب المفروضة على الملكية او على الدخل المستمد من العمل او من مهنة يمارسها الشخص ، بينما تعتبر الضريبة غير مباشرة اذا اذا كانت مفروضة على بعض الوقائع المتقطعة والتصرفات العرضية كواقعة الانتاج او الاستهلاك او التداول . ومعنى ذلك ان الضريبة المباشرة تصيب الثروة فى ذاتها تحققت كانت او فى دور التحقيق . اما الضرائب غير المباشرة فانها تصيب الاعمال المرتبطة بحركة الثروة واستخدامها .

ويتميز هذا المعيار باتفاقة الى درجة كبيرة مع المعيار الادارى . فتحصيل الضرائب على أساس جداول اسمية يفترض ثبات هذه المادة ويؤكد اعتبارها

ضريبة مباشرة . بعكس الحال حينما تصيب الضريبة وقائع متقطعة فيصبح من المتعذر وضع مثل هذه الجداول الاسمية ويمكن وصف الضريبة بانها غير مباشرة . ولكن هذين المعيارين وان أديا الى نتائج متشابهه فى العديد من الحالات فانهما قد لا يتفقان فى بعضها. فالضرائب على الدخل تعد ضرائب مباشرة وفق المعيارين السابقين لثبات مادتها وتحصيلها بواسطة جداول ولكن استخدام أسلوب الحجز فى المنبع لبعض الضرائب المباشرة يؤدى الى عدم اعتبارها كذلك بالنسبة لمعيار التحصيل وفق جداول اسمية .

ويتميز هذا المعيار بانه يقدم اساسا علميا للتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير مباشرة مدخلا فى نطاق الأولى ضرائب الدخل وضرائب رأس المال وقاصرا الثانية على الضرائب التى تفرض على الانفاق على التصرفات. ولكن هذا المعيار لا يخلو مع ذلك من نقد اذ يصعب الاستناد على ثبات ودوام المادة كمعيار للتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة اذ ان توافر المادة التى تفرض عليها الضريبه لا يؤدى فى حد ذاته كقاعدة عامة الى آثار ضريبية ولا يتولد دين الضريبة لصالح الخزانة الا اذا تحققت شروط معينة او بمعنى آخر اذا توافرت الواقعة المنشئة للضريبة التى قد تكون بوجه عام عملا ماديا « او مجموعة من الاعمال» او مركزا او عملا قانونيا . فالواقعة المنشئة لضريبة الدخل قد تكون تحقيق هذا الدخل خلال فترة معينة أو وضعه تحت تصرف الممول . وفى حالة الضريبة العقارية هى مركز الشخص كمالك فى تاريخ محدد ، وفى حاله الضرائب على الانتاج والتداول فقد تكون الواقعة هى التسليم او دفع الثمن . وكثيرا ما تدق التفرقة بين العمل المادى والمركز المنشىء للضريبة وتكون غير واضحة وغير قاطعة. فالمركز يتحدد باتمام وقائع معينة . فمركز المالك يتحدد فى تحصيله لعدد من الايجارات اى باتمام اعمال مادية او قانونية معينة. وتطبيقا لذلك فان

الضريبة على رقم الاعمال التى تفـــرض على تداول السلع تعتبر ضريبة غير مباشرة اذا كان استحقاقها مترتبا على واقعة تسليم السلعة او بيعها وتعد ضريبة مباشرة اذا كانت الواقعة المنشئة لاستحقاقها هى ممارسة البيع بطريقه معتادة ، ويصبح وعاء الضريبه هو رقم الاعمال المتحقق . كذلك يثور الاختلاف بصدد ضريبة التركات واعتبارها ضريبة مباشرة منصبة على الثروة ام انها غير مباشرة لفرضها بمناسبة واقعة عرضية هى الوفاه وانتقال المال الى الورثة وقد دعى هذا بالبعض الى اعتبارها ضريبة مباشرة اذا جاوز سعرها حدا معينا بحيث يقتطع جزاءا هاما من التركة واعتبارها ضريبة غير مباشرة اذا كان السعر منخفضا .

٣ – معيار نقل عبء الضريبة :

وهذا المعيار الاقتصادى مبنى على أساس التفرقة بين دافع الضريبـــة Tax payer والمتحمل لعبئها Tax bearer . ففى حالات عديدة قد يتمكن دافع الضريبة من نقل عبئها الى شخص آخر يتحملها نهائيا أو يقوم بدوره بنقل عبئها الى آخر ومثال ذلك فرض ضريبة على انتاج سلعة وتكليف المنتج بدفع الضريبة المستحقة عليها ولكنه يتمكن من نقل عبئها برفع ثمن السلعة عند بيعها الى التاجر الذى يقوم بدوره بتحميلها للمستهلك . ووفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة اذا لم يكن فى استطاعة المكلف بها قانونا من ينقلها الى غيره بطريق مباشر واستقرت على عاتقه نهائيا . بينما تعد للضريبة غير مباشرة اذا كان المكلف بها قانونا شخصا آخر غير المتحمل لعبئها النهائى .

ولا شك أن المعيار وان قدم أساسا علميا يرتبط بجوهر الضريبة الاقتصادى وبطبيعة البيئة التى تعمل فيها الا أنه يستند الى ظاهرة اقتصادية معقدة. غير مؤكدة النتائج مما يجعل التفرقة بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة غير مستقر وفى تغير مستمر وهى ظاهرة نقل العبء. اذ يتوقف تحققها على العديد من العوامل المتشابكة المرتبطة بطبيعة الضريبة ونطاق تطبيقها ومدى دقة تحديد وعائها أو تشخيصها والواقعة المنشئة لها وسعرها، كما يتوقف من جانب آخر على مدى مرونة العرض والطلب ومرحلة التكاليف التى يمر بها الانتاج ودرجة الوعى الضريبى.

كذلك تثور الخلافات فى تكييف الضريبة إلى مباشرة وغير مباشرة إذا ما نجح المكلف فى نقل جزء من عبء الضريبة وتحمل الجزء الآخر. كما انها قد توصلنا الى نتائج عكس المتفق عليها فقد يتمكن دافع الضريبة المباشرة من نقل عبئها بينما قد يتحمل دافع الضريبة غير المباشرة هذا العبء مما يجعل التفرقة بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة غير مستقر وفى تغير مستمر.

وقد دفع هذا بالبعض الى القول بأن الضريبة تعتبر مباشرة أو غير مباشرة على حسب قصد الشارع من نقل عبئها سواء تحقق أو لم يتحقق قصده. ولا شك أن هذا الرأى يسهل انتقاده اذ أنه يفترض وضوح هذا القصد. وان كان الغالب هو صعوبة معرفة نوايا الشارع الحقيقية وفى حالات عديدة قد يكون واضعو القانون على عدم معرفة بفكرة نقل العبء مما لا يمكن معه نسبه اى قصد اليهم فى هذا المجال.

ومن هذا نتبين صعوبة الاعتماد على معيار قاطع يفصل بين نوعى الضرائب من مباشرة او غير مباشر مما دفع الى المناداة بالاستغناء عنه والاقتصار على التمييز بين الضرائب بحسب وعائها وتقسيمها الى ضرائب على الدخل ورأس

المال و ضرائب على الانفاق والتدوال والتصرفات .

ومع ذلك فان استمرار الاخذ بتقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشره يدعونا الى الالمام بالمزايا والعيوب التقليدية نكل نوع منها ومدى ما طرأ عليها من تغير على ان ينصرف مفهوم الضرائب المباشره الى ضرائب الدخل و أس المال والضريبه الشخصية على الانفاق والضرائب غير المباشره الى الانفاق والتداول. فيسند إلى الضرائب المباشرة عدة مزايا ، ويوجه إليها خصومها عددمن الانتقادات.

واهم مزاياها :

(١) ثبات الحصيلة ومرونتها : فالضريبة المباشرة تفرض على عناصر تتمتع بالثبات ، وليست سريعة التغير و يصعب اخفاؤها ، كما أنه يسهل زيادة حصيلتها عند الحاجة برفع اسعارها مما يجعل منها ضريبة مثلى يمكن الاعتماد عليها فى زيادة ايرادات الدولة عندما تواجه الدولة زيادة فى الانفاق .

والواقع أن هذه المزية كانت اكثر صدقا فى الماضى حينما كانت الضريبة تفرض أساسا على مراكز وحالات تمثل ثباتا – كدخول العقارات – مستخدمة فنا ضريبيا كفل هذا الاستقرار سواء عند تقدير الوعاء أو فى تحديد السعر. ومثال ذلك تقدير دخل الشخص بطريقة تقريبية على أساس المظاهر الخارجية أو على أسس لاتتغير بطريقة سريعة ، مع فرضها بسعر نسبي يمكن برفعه ذيادة حصيلة الضريبة .

أما الآن فقد تنوعت وتعددت الدخول الخاضعة للضريبة وأصبح جانب هام منها كالارباح التجارية ودخول أصحاب المهن الحرة وايرادات القيم المنقولة عرضة للتغير مع تغير مستوى النشاط الاقتصادى مما يؤدى الى اختلاف

حصيلة الضريبة حسب الوضع الاقتصادى خاصة وأن الفن الضريبى يعمل على الوصول الى الدخل الحقيقى للممول .

كذلك فقد تضاءلت مرونة هذه الضرائب بالنسبة لما كان سائدا بتطبيق أسعار تصاعدية مرتفعة. اذ أن هناك حد أقصى للاسعار يؤدى كل تجاوز له الى عدم زيادة الحصيلة بل قد يستتبع نقصانها كنتيجة ازدياد العبء واتهامها للمادة الخاضعة لها ودفعها الافراد الى التهرب . ولكن مع ذلك فالضرائب المباشرة فى مجموعها – نظرا لاستمداد جزء منها من عناصر ثابته أقل حساسية من الضرائب غير المباشرة . كما أنه لازال هناك مجال لارتفاع أسعارها وزيادة حصيلتها فى البلدان المختلفة .

(٢) عدالة الضريبة : تعتبر هذه الضرائب اكثر تحقيقا للعدالة بتوزيع الاعباء وفقا لمقدرة المكلفين على الدفع آخذة فى الاعتبار لظروفهم الشخصيه ومراعيه تدرج أسعارها وتقرير الاعفاءات بعكس الضرائب غير المباشرة التى لا تميز بين الممولين بل انها اكثر اجحافا بالطبقات الفقيرة .

والواقع أنه لايمكن الاخذ بهذه الفكرة على إطلاقها ، فالتنظيم الفنى للضريبة يحدد الى درجة كبيرة مدى عدالتها ، فيمكن للضرائب غير المباشرة الاقتراب من العدالة بالتميز فى أسعارها بين أنواع السلع الضروية والكمالية . كذلك فان تحقيق عدالة الضريبة المباشرة يتطلب عدم افسادها بالغش الضريبى الذى يتوقف على العديد من العوامل من بينها طريقة تنظيم الضريبة وفداحة اسعارها وامكانية اخفاء المادة الخاضعة لها ومدى انتشار الوعى الضريبى .
وهناك فرص عديدة – مالم تكن هناك إدارة جبائية على درجة من الكفاءة لاخفاء نسب من الدخول الحقيقية خاصة بالنسبة لبعض اصحاب المهن الحرة والمزارعين مما يحد كثيرا من عدالتها

(٣) الاقتصاد فى الجباية : يرى انصار الضرائب المباشرة أنها تتميز بانخفاض نفقات جبايتها نسبيا حيث أنها تفرض على عناصر ظاهرة يسهل حصرها ، ويمكن تقدير الضراب المنصبه عليها دون عناء كبير بعكس الضرائب غير المباشرة التى تحتاج الى اعداد هامة من الموظفين لمراقبة الوقائع والتصرفات التى تفرض على أساسها وللحد من التهرب . ولكن هذه الميزة قد قلت أهميتها فى الوقت الحالى لتعديل الفن المستخدم فى التقدير وللرغبة فى الوصول الى الدخول الحقيقية ومراعاة ظروف الممول واحكام منع التهرب

(٤) اشعار المواطنين بواجبهم : فضلا عن ملاءمة هذا النوع من الضرائب المباشرة بتحديد شروط دفعها ومواعيده بما يتفق وظروف الممول بعكس الضرائب غير المباشرة فان دفعها يشعر الافراد بمساهمتهم فى الاعباء العامة ويحثهم على ممارسة حقوقهم السياسية .

وردا على هذه المزايا التقليدية وجه خصومها عدة انتقادات تتلخص فى :

(١) بطء حصيلتها ومرور فترة بين استحقاق الضريبة وتوريدها للخزانة مما يتعذر معه امكان الاعتماد عليها وحدها فى تمويل النفقات العامة من ناحية، كما أن عدم انتظام تحصيلها يولد أعباء على الخزانة بزيادة الفائدة المدفوعة على أذون الخزانة المستخدمة فى سد العجز المتولد من عدم التوافق بين تيار الايرادات والنفقات من ناحية أخرى . ولكن يخفف من قيمة هذا النقد امكان استخدام أساليب تحصيل اكثر سرعة كالحجز فى المنبع والمدفوعات المؤقته تحت التسوية .

(٢) ضخامة العبء تدفع الى التهرب : يعيب هـذه الضريبة وضوح الاقتطاع بطريقة تزيد من عبئه خاصة مع ارتفاع الاسعار بعكس الوضع فى

الضرائب غير المباشرة التى تدفع بطريقـــة مجزأة وبطريقة تقلل من شعور الممول بها .

والواقع أن تحسن أساليب التحصيل كفيلة بالحد من التهرب الذى لا يتوقف فقط على ارتفاع أسعار الضريبة بل على عوامل نفسية واجتماعية أخرى كما أن محاولات التهرب لا تقتصر فقط على الضرائب المباشرة بل يمكن أن تتم ايضا بالنسبة للضرائب غير المباشرة كالتهرب الجمركى .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

ابدى أنصار هذه الضرائب رأيهم بابراز مزاياها ولكنهم تعرضوا كذلك لنقد خصومها.

مزايا الضرائب غير المباشرة :

١ – ارتفاع حصيلة هذه الضريبة ومرونتها : تتميز هـــذه الضرائب بارتفاغ حصيلتها لاتساع نطاقها ، فهى تشمل الانتاج والاستهلاك والتداول ، ولاسهام كافة المواطنين فقراء واغنياء فى أدائها مع سهولة دفعها دون أن يشعر الممول بوطأتها ، كما أن رفع أسعارها يمكن من زيادة حصيلتها .

والواقع أن ميزة ارتفاع الحصيلة لها أهميتها كايراد لتغطية النفقات العامة ولـكن لهـا خطورتهـا أيضا وخاصة فى فترات الكساد حيث تنخفض الحصيلة ، فهناك معامل ارتباط قوى بين حصيلة هذه الضريبة وبين التغيرات الاقتصادية . كما أن الاعتماد عليها بمفردها سيدفع الى التذمر وخاصة إذا ما أعتمد على الضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية التى يعد الطلب عليها عديم أو قليل المرونة . ولكن مع ذلك فان ظاهرة اخفائها عن الممول هى ميزتها الهـامة التى تدفع الى استخدامها وخاصة فى الدول الـــتى تتوسع فى اقتطاعاتها الضريبية .

٢ — سرعة تحصيلها : إذ يتم تحصيل الضريبة بسرعة ، كما أنها تتميز بتدفقها المستمر خـلال السنة المتعلقة بهـا لان عمليات الانفاق والتداول والتصرفات تتوالى بطريقة مستمرة على مدار السنة .

ومن الانتقادات التى وجهت لهذه الضريبة :

١ — عدم عدالتها : حيث تشتد وطأتها على الفقراء اكثر من الاغنياء، فهى لا تراعى ظروف الممول الشخصية بل هى تعتبر متـدرجة تدرجا عكسيا مع المقدرة على الدفع ، حيث يخصص الفقراء نسبة أهم من دخلهم للاستهلاك فى حين تنخفض هـذه النسبة عند الاغنياء . كما أن زيادة حصيلتها يستتبع التركيز على السلع الضرورية لضآلة حصيلة الضريبة المفروضة على السلع الكمالية .

ولكن تجدر الاشارة الى أن الفن الضريبي المتقدم يخفف من وطأة هذا النقد وأن تحديد وعاءها يتم بتخير العمليات المعبرة عن المقدرة التكليفية للممول والتى يسهل متابعتها ، بجانب أن الدولة تكيف من برنامجها الانفاقى الاجتماعى بطريقة تمكن من مساعدة الطبقات الفقيرة وتعويض ما قـد يكون قد تحملته من عبء اضافى .

٢ — ارتفاع تكاليف الجباية : ان هذه الضريبة لا تحقق قاعدة الاقتصاد فى جبايتها لكثرة ماتستدعيه من إجراءات تقرير ومراقبة ونفقات تحصيل مما أدى الى اختفاء العديد منها . ولكن تجدر الاشارة الى أن العديد من الضرائب غير المباشرة القائمة يبررها اما تحقيقها لاهداف غير مالية وأما انها لا تتكلف كثيرا فى نفقات الجباية كالضرائب على رقم الاعمال .

٣ — عاب أيضـا خصوم هذه الضريبة عرقلتها للانتـاج والتداول عليهامن النشاط كما أن رفعها للاسعار يحد من المنافسة الدوليه. ومع ذلك فقد

تمت معالجة بعض هذه العيوب باستخدام الفن الضريبى المتقدم من حيث اعفاء السلع المصدرة مثـلا باستخدام الضريبة غير المباشره فى تحقيق العديد من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية .

مكانة الضرائب المباشره وغير المباشره فى النظم الضريبة :

بينا أن لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة عيوبها ومزاياها وأن كل منهما يكمل الآخر ويتلافى عيوبه . ونتيجة لذلك تأخذ التشريعات الحديثه بالنوعين معا ويستخدمها لتحقيق اهداف المجتمع المتعددة. فبينما تمكن الضريبة غير المباشرة من وفرة الحصيلة وسرعة التحصيل واخضاع صغار الممولين الذين يتمتعون باعفاء فى ظل الضرائب المباشرة أو الممولين الذين يتمكنون من اخفاء قدر من دخولهم . أى لتصحيح أخطاء الضرائب المباشرة فان وجود هذه الاخيرة أقرب الى العدالة وأفضل فى اصابة المقدرة الفعلية للممول وأداة لأشعار الممولين بواجبهم .

وليس معنى أخذ الدول بالنوعين معا توزيع متساو للعبء الضريبى بينهما ، بل عادة ما يغلب أحدهما الآخر . وفى الحقيقة يتوقف تشكيل النظام الضريبى وفق العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الثانى

الضرائب على الدخل

أصبحت الضرائب على الدخل أوسع أنواع الضرائب انتشارا فى النظم الحديثة. ولا عجب ففضلا عما تحققه هذه الضرائب من أهداف مالية واقتصادية واجتماعية ، فانه ينظر الى الدخل على أنه المصدر الطبيعى الذى يخضع للضريبة كفريضة متكررة . فهو العنصر الاقتصادى الذى تقع عليه ـ الا فى حالات استثنائية ـ كافة الضرائب على اختلاف أشكالها . كذلك فان الدخل يعد المعيار الأفضل للتعبير من مقدرة الممول على الدفع . ويتطلب بحث ضرائب الدخل أولا : تعريف الدخل ـ وثانيا : بيان أشكال الضرائب على الدخل .

اولا — تعريف الدخل

يثير فرض هذه الضريبة تعريف الدخل وبيان مكوناته، على أن يكون هذا التعريف شاملا قابلا التطبيق حتى لا تتهرب أو تعفى بعض العناصر التى تعد دخلا ، أو تحصل الضريبة على مالا يعد منه ، بالاضافة الى امكان استخدامه كمقياس للمقدرة الاقتصادية للمول . وقد تبدو فكرة الدخل بسيطة وواضحة للوهلة الأولى ، ولكنها فى الواقع أثارت الكثير من الخلاف بين الفقهاء : فبينما يرفض رجال المالية تعريف القانون المدنى للدخل باعتباره ثمار متجددة لضيق هذا التعريف وضرورة اشباع حاجات الخزانة المتزايدة الى المال . فانهم لا يتفقون مع الاقتصاديين — الذين وان لم يجمعوا على تعريف واحد للعديد من الصعوبات التى تعترض مثل هذا

التعريف ، الا أن معظمهم يرتضى تعريف الدخل بأنه المبالغ التى يمكن للشخص انفاقها فى فترة زمنية محددة دون انقاص لرأسماله عن أول تلك الفترة .

ويعد هذا التعريف مقيـــاس أفضل من غيره فى تبيان ماهية الدخل الا أنه لا يمكن قبوله كتعريف صالح للتطبيق لغموضه أولا وعدم توضيحه للعديد من النقاط المتعلقة بطبيعة الدخـل ودوريته ، وبمفهوم التغير فى رأس المال وما اذا كان يقصد به تغير فى القوة الشرائية أو فى القدرة على تحقيق دخل مشابه ، بالاضافة ثانيا الى أن الاستناد فى تحديد الدخل الخاضع للضريبة يقتضى حذف عناصر واضافة أخرى مراعاة للاعتبـارات الادارية وتحقيقا للعدالة الضريبية .

ويمكن القول أن تحديد مفهوم الدخل فى المالية العامة تتنازعه نظريتان هما نظرية المصدر ونظرية الاثراء .

نظرية المصدر

وتعرف الدخل بأنه كل ثروة قابلة للتقويم النقـــدى يحصل عليها الممول بصفة دورية من مصدر قابل للبقاء يمكنه من اشبـاع حاجاته باستهلاكها دون مساس بماله الأصلى .

ويتضمن هذا التعريف العناصر التالية :

١ – أن يكون الدخل نقديا أو قابلا للتقويم النقدى :

لما كانت الضريبة فريضة تجبى نقدا – باستثناء حالات نادرة – فيتعين أن تغترف من مصدر نقدى أو قابل للتقدير النقـــدى . ويترتب على ذلك استبعاد المنافع الشخصية التى تتغير من شخص الى آخر والتى يتعذر تقديرها

نقدا ومثالها البهجة المستمدة من حيازة لوحة فنية معينة ، كذلك خدمات ربة المنزل فى العناية ببيتها وأولادها. ولكن خلافا لذلك يعد دخلا يخضع للضريبة من حيث المبدأ ما يحصل عليه الفرد من مزايا عينيـــة أو دخول مادية قابلة للتقويم النقدى ومثالها المزايا العينية التى قد يحصل عليها بعض العاملين الى جانب أجورهم كالسكن المجانى واستخدام السيارات. كما تستحق الضريبة على انتفاع مالك العقار بالسكنى فيه ، حيث يمكن تقويم الانتفاع بأجر المثل وحتى لا يكون من يؤجر منزله فى مركز أسوأ ممن يسكن فيه أو من يستخدم أمواله فى استثمارات أخرى تدر عائدا يخضع للضريبـــة فى مركز غير متساو مع من يستخدم هذا المال فى بناء أو شراء منزل ليسكنه . ومع ذلك فقد دأبت العديد من التشريعات على اعفائه تحقيقا لتشجيع المبانى السكنية . كذلك يخضع للضريبة الاستهلاك الذاتى وخاصة فى القطاع الزراعى وان كانت هناك العديد من العقبات العملية لامكان تقديره . وقد لا يخضع للضريبة الدخل المحقق فقط بل الدخل الممكن تحقيقه إذا كان ممكنا تقديره بالنقود وذلك لأهداف محددة ، كفرض الضريبة العقارية على أساس الدخل الممكن تحقيقه لا على الدخل المتحقق تشجيعا لحسن استخدام الأرض .

٢ ـــ أن يكون الدخل دوريا يحصل عليه الممول كل فترة معينة :

ويقصد بالدورية أن يتصف الدخل بالتجدد أو القابلية للتجدد فى فترات متعاقبة بطريقة دورية كالأجر الذى يتقاضاه العامل كل شهر أو ايجار المنزل الذى يحصله مالك العقار أو محصول الأرض الذى يجنيه زارعها أو الربح الذى يحققه التاجر . ولا يقصد بالانتظام الثبات وعدم التغير فقد يمرض أو يتعطل العامل أو يترك العقار شاغرا لفترة ، أو تبور الأرض لمدة أو تكسد التجارة ولكن العبرة بتكرار الدخل نتيجة لوجود المصدر وامكانية تحقق الدخل

من جديد سواء بنفس القيمة أو بقيمة أكبر أو أقل . وتبدو صفة الدورية كتبرير أساسى للضريبة على الدخل اذ بفرضها عليه لا يتحطم الوعاء ولا يتوقف عن ظهوره مرة أخرى. وتبعا لذلك فلا تندرج فى مفهوم الدخل هذا ولا تخضع للضريبة الأرباح العارضة التى لا تتكرر كالمكاسب التى يحققها شخص من جراء مضاربة فى البورصة بصفة عرضية أو من بنائه منزلا وبيعه أو كالجائزة التى يحصل عليها مالك سند معين ، بعكس الحال لو كانت الأرباح المتحققة فى فى الحالتين الأولتين عن طريق الاحتراف .

٣ — ثبات المصدر :

تتطلب دورية الدخل ثبات مصدره ، وليس معنى الثبات أن يكون دائما بصفة مطلقة وانما يكفى قابليته للاستمرار وللبقاء مدة معينة وعدم فنائه بعد انتاجه الدخل مرة واحدة .

وتختلف قابلية مصادر الدخل من حيث بقائها ، ويمكن تقسيمها الى :

١ — دخول تستمد من العمل ، يدويا كان أو عقليا ، يمارسه الشخص بصفة مستقلة أو مرتبطا بعلاقة تبعية .

٢ — دخول ناتجة من رأس المال عقاريا كان أو منقولا .

٣ — دخول تأتى من تضافر واختلاط العنصران معا أى العمل برأس المال كما هو الحال بالنسبة للمشروعات التجارية والصناعية .

ولما كانت هذه المصادر تختلف من حيث درجة استمرارها ، فقد دأبت التشريعات على التمييز بينها بتطبيق سعر منخفض على دخل العمل ، وسعر مرتفع على الدخل الناتج من رأس المال ، وسعر متوسط على النوع الثالث وهو الدخل المختلط . ولكن تجدر الاشارة الى أن التطور الحديث كان له تأثيره على الأهمية

المعطاه لدرجة ثبات المصدر . فبينما تكفل التشريعات الاجتماعية حد أدنى لدخل العاملين تهدد الأزمات والتقلبات وتدخل الدولة رأس المال الا أن ذلك لا يقدح فى أساس التمييز بين المصادر وان خفف من الفارق الذى كان قائما فى الماضى .

ولا شك أن استمرار المصدر وتولد الدخل يفترض استغلال المصدر الاستغلال الملائم ورعايته من حيث الصيانة والاستهلاك لضمان دورية الدخل الذى لا يتولد من تلقاء نفسه . ويقصد بالصيانة اصلاح ما نقص أو تلف من مصدر الانتاج ، أما الاستهلاك فيتم بتجنيب جزء سنوى من الدخل يمكن تراكمه من تجديد أو استبدال المصدر بآخر جديد عند عدم صلاحيته . ولا تقتصر الحاجة الى الاستهلاك على رأس المال فقط بل هو ضرورى أيضا لمصدر العمل بادخار جزء من الدخل فى سنوات القدرة يستعين بها الفرد عندما تدركه الشيخوخة وتقعده عن العمل .

فالدخل الخاضع للضريبة هو الدخل الصافى وليس الدخل الاجمالى ، أى مجموع القيم التى يحصل عليها الممول بطريقة دورية بعد أن يجنب من الدخل الاجمالى تكاليف الحصول عليه . وتشمل هذه التكاليف — التى تختلف حسب طبيعة ونوع الدخل — نفقات الاستغلال والصيانة والاستهلاك . وهذه النفقات وحدها هى التى تستحق الخصم فقط من الدخل الاجمالى للوصول الى وعاء الضريبة ، مما يستلزم التمييز بينها وبين استعمال الدخل . فالأولى هى الوسيلة للحصول عليه أما الثانية فهى الغاية منه . فأجر العامل الذى يعمل فى المصنع هو تكلفة للحصول على دخل صاحب العمل بعكس أجر العامل الذى يستخدمه فى منزله فهو استعمال للدخل ولا يجوز خصمه والا أدى ذلك الى عدم إبقاء أى دخل تفرض عليه الضريبة . وانفاق العامل على مأكله ومشربه يعد استعمالا لدخله

لأنه مجبر على القيام به، عمل أم لم يعمل، بعكس ارتدائه لملابس معينة تتطلبها طبيعة عمله فإنها تعد تكلفه للحصول على الدخل .

نظرية الاثراء (١)

وقد ظهرت هذه النظرية تحت الحاح تزايد الأعباء العامة وانتصار الأفكار الاشتراكية . وتتوسع هذه النظرية فى معنى الدخل وتعتبر كذلك كل زيادة فى المقدرة الاقتصادية للممول بين فترتين أيا كان مصدر هذه الزيادة سواء تمتعت بالدورية والانتظام أو لم تتمتع ، وبغض النظر عن المجهود الذى بذل لتحقيقها. فيندرج فى عداد الدخل كل زيادة فى الاثراء ولو كان عارضا ، وليس هناك أملا فى تكراره كهبة أو تركه أو زيادة فى قيمة عقار .

وقد حدد التنازع بين هاتين النظريتين تطور التشريعات فى البلاد المختلفة واذا نظرنا الى هذه التشريعات نجد أنها لا تأخذ بصفة مطلقة بأحد النظريتين ، بل تمزج بينهما ، فقد يتوسع المشرع فى مفهوم الدخل وأحيانا قد يضيق منه . فتعتبر بعض القوانين الزيادة فى رأس المال فى حكم الدخل الخاضع للضريبة ، كما قد تعفى بعض الدخول التى تعتبر كذلك حسب نظرية المصدر من ضريبة الدخل لأسباب اقتصادية واجتماعية كاعفاء دخل السندات الحكومية أو بتقرير حد أدنى للمعيشة أو باتباع أساليب تقدير للدخل لاتوصل الى الدخل الحقيقى . ويختلف تحديد مفهوم الدخل من تشريع لآخر من دولة لأخرى حسب العديد من الاعتبارات والعوامل بل قد يتغير من ضريبة لأخرى داخل التشريع الواحد . فبينما تفترض الدورية والثبات فى بعض الدخول يخضع دخولا أخرى عرضية . كذلك فقد تفرض ضريبة على دخل اجمالى قبل خصم تكاليف الحصول عليها بينما ينص على فرضها على الدخل

Lanfen berger (H) : Revenu, Capital et Impot Serey 1950 pag. 37.

الصافى فى ضرائب أخرى تحقيقا للعديد من الاعتبارات المالية والاقتصادية والاجتماعية والفنية .

ثانيا — الصور الفنية للضرائب على الدخل

عند فرض الضرائب على الدخل يمكن الاختيار بين أسلوبين رئيسيين هما أسلوب الضرائب النوعية على فروع الدخل وأسلوب الضريبة الموحدة .

نظام الضرائب النوعية Les impots Cedulairies - Shedular Income Taxes

ووفقا لهذا النظام يقسم الدخل الى أنواع مختلفة حسب مصدره وتفرض ضريبة مستقلة على دخل كل فرع من فروع هذه المصادر المختلفة . فيفرق بين دخول العمل ورأس المال والدخول المختلطة التى تقسم بدورها الى عدد من الأنواع حسب تقدير المشرع لصلاحيتها للاخضاع مستتبعا ذلك تعدد الضرائب النوعية التى تصيب ايرادات هذه المصادر . فقد تقسم دخول العمل حسب مدى استقلال صاحب الدخل فتظهر ضريبة على المهايا والأجور وما فى حكمها الى جانب ضريبة تسرى على ايرادات المهن الحرة أو غير التجارية . كما يميز ايراد رأس المال بين ايراد العقارات وايراد رأس المال المنقول والتى يمكن أن يقسم كل منها بدوره الى عدد من الأقسام كالتمييز بين ايراد العقارات المبنية وغير المبنية ، كما يفصل ايراد رأس المال المنقول بين ضريبـــة على ايراد القيم المنقولة وأخرى على فوائد الديون والودائع والتأمينات . أما بالنسبة للمصدر الثالث المختلط فقد يمكن التمييز تبعا له بين ضريبة على الأرباح الزراعية وضريبة على الأرباح التجارية ... الخ .

ومن الجدير الاشارة اليه أن تعدد هذه الضرائب النوعية يختلف من دولة الى أخرى حسب ظروفها وأوضاعها الاقتصادية والسياسية والادارية

ولكن تتفق جميعا فى تعدد هذه الضرائب التى لا تنفـــرد كل منها (١) بوعائها فحسب بل بمختلف احكامها من حيث تحديد الخاضعين لها وطرق تقدير الوعاء واساليب ربطها وتحصيلها بل واساليب التقاضى التى تتبع لفض المنازعات بشأنها .

ويمتاز هذا النظام بتمكين السلطة المالية من التمييز بين فروع الدخل وتخير اساليب التقدير والجباية الاكثر ملاءمة لكل فرع من فروع الدخل، كذلك السماح بتنويع المعاملة المالية حسب مصادر الدخول . كما يمكن ايضا هذا التعدد أيضا من مقاومة التهرب الضريبى خاصة فى الدول التى ينخفض فيها الوعى الضريبى وتنتشر فيها محاولات التهرب فتهرب الممول من ضريبة لا يحول دون خضوعه لضريبة اخرى ومشاركته فى تحمل الاعباء العامة. كذلك فان هذا النظام يتميز بملاءمته للممول نتيجة اختلاف طرق تحصيل الضرائب ومواعيدها وعـدم مطالبته بالضرائب المستحقة عليه مرة واحدة كما فى حالة فرض ضريبة موحدة على الدخل .

ولكن يعيب نظام تعدد الضرائب النوعية ما قد ينتج عنه من ازدواج ضريبى من جراء تعدد الاحكام والنظر الى كل ضريبة بطريقة منفصلة بالاضافة الى ان هـــذا التعدد يؤدى الى تزايد نفقات الجباية وانقاص حصيلة الضرائب. كما ستصف هذه الضرائب اساسا بكونها ضرائب عينية

J. P. Martin : Imposition Cedulaire et imposition unitaire des revenues R. Sc. Fo 56 o pag. 484.

Mehl: op.pag. 153.

Musgrave R. : Fiscal Systems Yale University Press. 1969 pag. 188.

فؤاد ابراهيم : مبادىء المالية العامة — النهضة ص ٣٣٠

لاتراعى ظروف الممول الشخصية كما أن الاصل فيها أن تكون بسعر نسبي مجافية بذلك تحقيقها للعدالة . وقد سعت الدولة المطبقة لهذا النظام بادخال بعض عناصر التشخيص ولكن على عدد من هذه الضرائب النوعية بجانب تتويجها النظام بفرض ضريبة تكميلية على الدخل العام اى على مجموع الدخول المتحصلة من المصادر المتعددة . ويتيح تطبيق هذه الضريبة معالجة بعض عيوب الضرائب النوعية باتجاهها الى تحقيق العدالة وذلك باعطاء صورة أكثر شمولا على مقدرة الممول بجانب مراعاة ظروف الممول الشخصية وتطبيق التصاعد فى الضريبة .

ويسود مثل هذا النظام فى عدد من البلدان كأسبانيا وايطاليا واخذت به فرنسا حتى عام سنة ١٩٤٨. كما تبعته مصر بفرض ضرائب مستقلة على فروع الدخل المختلفة وتوصية بمقتضى القانون رقم ٩٩ لسنة ١٤٩ بفرض ضريبة عامة على الايراد .

الضريبة الموحده على الدخل Impot Unitaire

وتفرض هذه الضريبة على مجمل الدخول المستمدة من المصادر المختلفة بعد خصم تكاليف الحصول عليها . والاصل فيها عدم التمييز بين هذه الدخول ايا كان مصدرها وايا كانت طبيعتها مع وحدة السعر المطبق وتوحيد احكام تحديد الوعاء واجراءات الربط والتحصيل ومطالبة الممول بالتقدم باقرار واحد عن جميع ايراداته لادارة ضريبية واحدة .

ويتميز هذا النظام عن النظام السابق بان الفريضة هنا ضريبة على الدخل بينما هى ضرائب على الدخول فى النظام النوعى . فالضريبة الموحدة يقسم وعاءها وهو الدخل الكلى الى اوعية ايرادات بينما ان هذا الدخل يقسم

الى أوعية ضرائب لكل احكامها المستقلة. ويلاحظ ان هذه الضريبة الموحدة فى الاصل لا تميز بين الدخول الا انها قـــد تحمل بعض بصمات النظام النوعى فى التطبيق وذلك بالتميز فى المعاملة بين انواع الدخول .

وتتميز الضريبة الموحدة على الدخل بانها اقرب الضرائب الى تحقيق العدالة ومثال للضرائب الشخصية، حيث يمكن بواسطتها مراعاة المقـــدرة التكليفية للممول على الدفع بمنحه الاغناءات ، التخفيضات التى تتلاءم وحالته المالية واعبائه العائلية الى غير ذلك او اخضاع الدخل المتبقى بسعر نسبي وغالبا ما تطبق الدول التى تعتنق مثل هذا الاسلوب اخضاع الدخل مرة اخرى لضريبة ذات سعر تصـــاعدى . وتجـــدر الاشـــارة الى أن الضريبة قد تربط على دخل الفرد وحده والزوجة وحدها . وقد تربط على دخل الاسرة باعتبارها وحدة اجتماعية فى البلاد التى تاخذ بمبدأ وحدة اموال الزوجين ،ويبين انصار هذه الضريبة أنه الى جانب الميزة السابقة أنهـا اقل تعقيدا وايسرفى تحصيلها للادارة المالية عن الضرائب النوعية. كما انها اكثر ملاءمة للممول بتقدمه لاقرار واحد بـــدلا من اقرارات متعددة مما يمكنه من معرفه التزاماته بطريقة واضحة .

ولاشك ان تطبيق مثل هذه الضريبة يتطلب وعيا ضريبيا متزايدا وتعود الممولين على امساك حسابات منتظمة تساعد على حصر الايرادات بطريقة دقيقة، كما يتطلب كذلك ادارة ضريبة على درجة عالية من الكفاءة والموضوعية لتطبيق هذه الضريبة الشخصية والحد من التهرب. ولذا فان هذه الضريبة تجد تطبيقها فى العديد من الدول المتقدمة كالولايات المتحدة التى تفرض ضريبة عامة شاملة على دخل الاشخاص الطبيعية وتنصب على

اجمالى ايرادات الممولين ليعدل هذا الدخل فتخصم النفقات اللازمة لتحقيق الايراد والاعانات والمنح التى يقدمها الممول فى حدود نسبة معينة . كما يتم خصم بعض المصاريف الشخصية كنفقات العلاج و بعض البنود الأخرى كفوائد الديون والضرائب المدفوعة ، كما يسمح ببعض التخفيضات الاخرى فى حدود اللوائح ، لتخصم بعد ذلك الاعفاءات التى يتمتع بها الممول كالحد الادنى للمعيشة ولمن يعولهم فى الحدود المقررة ، لتفرض بعد ذلك الضريبة ذات السعرين احدهما نسبى والآخر تصاعدى مع اختلاف فى المعاملة بين المتزوجين وبين المتزوجين الذين يعولون اولادا وللعزاب . ولا يعنى اخذ هذه الدولة بالضريبة الموحدة إقتصار النظام الضريبى على ضريبة واحدة على الدخل بل توجد فى الواقع اكثر من ضريبة وخاصة نتيجة التفرقة فى الإخضاع بين الاشخاص الطبيعيين والاشخاص الاعتباريين .

الضريبية على دخل الأشخاص الاعتبارية : —

لا ينظم القانون العلاقات والروابط التى تنشأ بين الأشخاص الطبيعية بل تخضع ايضا لا حكامه الاشخاص المعنوية . وقد ثار الخلاف بين الشراح فى تفسير طبيعة هذه الاشخاص الاخيرة فمنهم من يعتبر الشخص المعنوى مجاز من خلق المشرع له حق انشائه والغائه . ومنهم من يرى خلافا لذلك ان هذه الاشخاص موجودة كحقيقة واقعة وتبدأ حياتها لا باعتراف المشرع ولكن من اللحظة التى تستقل فيها بمصالح مشروعة خاصة بها . وايا كان هذا الخلاف فان الاعتراف بالشخصية المعنوية يرتب التمتع بذمة مالية مستقلة واهلية لاكتساب الحقوق والواجبات . ويثور الخلاف بصدد اخضاع هذه الشخصيات المعنوية وخاصة شركات الاموال للضرائب ؟ وكيفية معاملة هذه الاشخاص ؟

ومن المتفق عليـــه معاملة الشركاء المتضامنين فى شركات الاشخاص معاملة الاشخاص الطبيعين إذ لا تختلف حالتهم عن حالة التاجر الفرد من حيث مسئوليته المطلقة . كذلك ليس هناك خلاف فى أن منح الشركات الاموال الشخصية المعنوية يؤدى الى مساواتها بالأشخاص الطبيعية فى خضوعهم للضرائب وخاصه وان تميزها بهذه الشخصية لايرتب ازدواجا قانونيا مع خضوع الشركاء للضريبة .

وقد برر البعض خضوع هذه الشركات لكونه مقابل لاعتراف القانون بوجودها ووجد آخرون فى زيادة قوتها الاقتصادية وتجميعها للاموال سببا آخر فى الاخضاع كمصدر ايرادى للخزانة خاصـــة وان اعتبارات التشخيص لا تنطبق عليها مما يرتب عينية الضريبة وزيادة الوعاء وارتفاع الحصيلة . كذلك فان اخضاعها للضريبة يساعد فى تحقيق الدولة لسياستها الاقتصادية من توجيه للاستثمارات والى زيادة الادخار وتكوين الاحتياطيات او توزيعها وغير ذلك من الاهداف وفقا لما تسعى اليه الدولة الاقتصادية :

واذا كان من المتفق عليه اخضاع الشركات فان نظام اخضاعها يختلف من دولة الى اخرى وان اتجهت اغلب التشريعات التى تعتنق نظام الضريبة الموحدة الى اخضاعها لنظام خاص سواء باخضاعها لضريبة خاصة على الدخل بسعر نسبي او بسعر تصاعدى او باخضاعها للعنصر النسبي لضريبة الدخل على الاشخاص الطبيعين ، ومثال ذلك فى الولايات المتحدة حيث تخضع الشركات لضريبة نسبية واخرى تصاعدية . كذلك فى فرنسا فانها تخضع لضريبة نسبية اما فى الدول التى تعتنق النظام النوعى فانها تخضع لذات الضريبة التى تطبق على الاشخاص الطبيعين كما هو الوضع فى مصر دون اخضاعها للضريبة العامة على الايراد .

المبحث الثالث
الضرائب على راس المال

يقصد برأس المال (١) من وجهة النظر الضريبية مجموع الأموال العقارية والمنقولة المادية والمعنوية القابلة للتقويم نقدا والتى يتملكها الشخص فى لحظة معينة سواء كانت مدره لدخل نقدى أو عينى أم لخدمات أم كانت عاطلة عن كل انتاج . وبذلك نرى أن رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلط بمفهوم الثروة خلافا للتعبير الاقتصادى لرأس المال الذى يقتصر على الأموال المنتجة للسلع والخدمات. كذلك رأس المال يقدر باعتباره فائض الأصول الممول على خصومه فى لحظة معينة بعكس تقدير الدخل الذى ينظر اليه باعتباره تيارا مستمرا خلال فترة من الزمن تطول أو تقصر .

ومن السائد أن تفرض الضريبة فى الظروف العادية على الدخل . فهى باعتبارها فريضة متكررة يتعين أن تنصب على عناصر متجددة تتكون بانتظام، أو على نتاج يمكن استهلاكه دون أن يختفى المصدر الذى يدرها . وخلافا لذلك فان رأس المال يتصف بالثبات وعدم التجدد بانتظام أو على الأقل على فترات متفاوتة وان كان قابلا للزيادة والنقصان. ولذا اذا أصابت رأس المال ضريبة فيتعين أن يكون سعرها ملائما بحيث يمكن أن تدفع من الدخل والا تقتطع من رأس المال الا فى حالات استثنائية خشية أن يضعف أو أن يزول فيتضاءل أو يفنى الدخل الذى ينتج منه .

Jaufenberger (H) op cit p. 54.

وقد أثار اخضاع رأس المال للضريبة العديد من الانتقادات والنقاش النظرى الذى خفت حدته. ويمكن فى ظل التشريعات الحديثة التفرقة بين عدد متنوع من الضرائب على رأس المال حسب شدتها وتكرارها ودرجة شمولها .

١ - الضريبة على رأس المال التى تدفع من الدخل

وفى هذه الحالة يكون وعاء الضريبة هو رأس المال ولكنها تفرض بسعر منخفض لدرجة تسمح بدفعها من الدخل، وبحيث يبقى رأس المال دون أن يقتطع منه شيء ، فرغم أن وعاءها هو رأس المال الا أن العنصر الاقتصادى الذى ترمى اليه يكون الدخل . ففى المانيا تفرض ضريبة دورية على رأس المال بسعر ١ ٪ مما يسمح بالوفاء بمقدارها من الدخول المحققة . وقد يبدو للوهلة الأولى أن فرض الضريبة على رأس المال يحقق نفس الهدف من فرض ضريبة دخل بسعر أعلى عند تحقيقهما لنفس الحصيلة ، مثلا لو أن شخصا يملك ثروة تقدر بـ ١٠,٠٠٠ جنيه ، تدر دخلا قدره ٥٠٠ جنيها ، وترى الدولة الى أن تحصل منه ضريبة حصيلتها ٥٠ جنيها فاما أن تفرض عليه ضريبة دخل بسعر ١٠ ٪ أو ضريبة على رأس المال بسعر ٠,٥ ٪ . ولكن رغم هذه المساواة فى الحصيلة الا أن هناك العديد من الاختلافات سواء فى معاملة العناصر الخاضعة وفى الآثار المترتبة على كل منها تدفع إلى رفض فكرة البعض فى الاكتفاء بفرض ضريبة وحيدة على رأس المال باعتبار أن ثروة الشخص هى المعيار الافضل لقياس طاقة الفرد الضريبية . ففضلا عما يوجه للضريبة الوحيدة من عيوب وانتقادات فان الضريبة على رأس المال تعفى دخل العمل من الخضوع الضريبة وأنه اذا كان مسلما به اعفاء دخول العمل المتواضعة الا انه لا يمكن قبوله بالنسبة لأصحاب الدخول المرتفعة .

ولكن عدم صلاحية المعيار كمقياس وحيد لقدرة الفرد على الدفع لا يؤدى الى رفضه تماما، فعدالة توزيع الأعباء الضريبية تتطلب عدم اغفاله كمعيار لقياس قدرة الممول، بل وتلجأ العديد من الدول الى فرض الضريبة على رأس المال بسعر معتدل كضريبة تكميلية للضريبة على الدخل نظرا لما تحققه من مزايا أهمها :

١ – تمكن هذه الضريبة من اخضاع العناصر غير المنتجة للثروة التى لا تصيبها ضريبة الدخل والتى ليس هناك مبرر لعدم خضوعها كالجواهر والثروات المكدسة والتحف الفنية أو اراضى البناء غير المستغلة ، بل ان فرض الضريبة على هذه الثروات سيحمل أصحابها على التصرف فيها واستثمارها حتى تأتى بدخل يمكن أن تؤدى منه الضريبة . وفى هذا فائدة للاقتصاد القومى بمحاربته للمدخرات العاطلة التى تقلل من الطلب الفعال وتدفع الى تشغيل الطاقات المعطلة .

٢ – يتيح استخدام هذه الضريبة التمييز بين الدخول المستمدة من العمل وتلك المستمدة من رأس المال بطريقة أقل تحكما من التمييز بواسطة السعر فى ضريبة الدخل . فبينما يخضع الدخل أيا كان مصدره لضريبة عادية للدخل بسعر واحد يمكن ان تفرض الى جانبة ضريبة على رأس المال بسعر معتدل مما يؤدى الى اخضاع رؤوس الأموال الى ضريبتين واخضاع دخل العمل لضريبة واحدة . كذلك يمكن استخدام هذه الضريبة فى الحالات التى تتطلب فيها العدالة وحاجة الاقتصاد القومى الوصول الى الدخل عن طريق رأس المال والتميز فى معاملة هذه الدخول الناتجة من استثمارات متنوعة (١) .

---

(١) د. زكى عبد المتعال – المرجع السابق ص ٣١٤

ومثال ذلك سندان يدر احدهما عائد قدره ٣٪ وآخر ٨٪ لتعرضه لمخاطر اكبر فبينما تخضع ضريبة الدخل الثانى لعبء اكبر تمكن ضريبة رأس المال من تجنب مثل هذه المعاملة .

٣ — يتيح تطبيق هذه الضريبة حصر رؤوس الأموال التى لدى الممولين . فتجتمع العديد من البيانات للادارة الضريبية التى يمكنها استخدامها كأداة للرقابة على اقرارات الممولين سواء فى ضريبة الدخل او فى ضريبة التركات ، كما يمكن الاستفادة منهـــا فى تجميع بيانات واحصائيات عن الدخل والثروة .

وقد حدت هذه المزايا المختلفة بجانب تحقيق هذه الضريبة للعدالة فى توزيع الاعباء الضريبية وفقا لمقدرة الفرد على الدفع — ببعض الدول الى فرض ضريبة تكميلية على رأس المال ومثالها المانيا وسويسرا .

٢ — الضريبة على رأس المال التى تقتطع جزءا منه

ومن هذه الحالات يرتفع سعر الضريبة على وعائها وهو رأس المال فيقتطع جزءا منه . ونظرا لضخامتها فلا تكون هذه الضريبة متكررة حتى لاتقضى على مصدر الدخل . وتلجأ الدول لهذه الضريبة فى حالات استثنائية كما فى حالات الحروب والأزمات . كذلك قد تتخذ الضريبة على رأس المال أشكالا أخرى متعددة ، فقد تفرض على زيادة القيمة العقارية او المنقولة التى لاترجع الى عمل الشخص وادخاره ولكن تكون ناتجة عن قيام الدولة ببعض الأعمال العامة او نتيجة تقدم العمران ، وقد تكون ضريبة على انتقال رأس المال ويلحق بهذا النوع ضريبة التركات التى تعددت مبرراتها القانونية والمالية والاقتصادية . وسنعرض فيما يلى لبعض هذه الصور :

١ – الضريبة الاستثنائية على راس المال

Le prelevement sur le Capital en temps de crise

قد يحدث فى الحالات التى تعقب الحروب والأزمات أن تتطلع الدولة لفرض ضريبة استثنائية على رؤوس الأموال الخاصة ، كفيلة بان تحقق لها ايرادات ضخمة تغطى نفقاتها المتزايدة وتتخلص بها من اعباء ديونها ولتضع حدا لمشاكلها المالية بدلا من رفع اسعار ضرائبها التقليدية لفترة طويلة تتراكم خلالها الأعباء . وتجد الدولة فى رأس المال المتراكم فى يد الطبقة التى تملك والذى يعبر عن المقدرة على الدفع وعاء مغريا على الاقتطاع منه مرة واحدة لتحصيل الموارد بالقدر المطلوب وفى فترة وجيزة . وتدعم الدولة وجهةالنظر فى الالتجاءلهذه الضريبة بانها فى ظل ظروف معينة تعد أفضل الوسائل للحصول على المال لعدم امكان زيادة الضرائب العادية بطريقة كبيرة لفترة طويلة والا عرقل هذا العبء الضريبى الانتاج و حد من النشاط ، كما انه فى فترات الأزمات والحروب يدفع البعض ضريبة الدم ومن العدل ان يتحمل أصحاب رؤوس الأموال بعض الأعباء فى صورة اقتطاع من اموالهم . ليس هذا فحسب بل ان هذا الاقتطاع أداة للتقليل من التفاوت فى الثروات والدخول وتحقيق للعدالة الاجتماعية بالإضافة الى ان هذا الاقتطاع لا يترتب عليه ضياع للثروة بل هو مجرد نقل لها من يد الى أخرى ، كما أنه أداة لإمتصاص القوة الشرائية المتراكمة والتى تحمل تهديدا بزيادة التضخم بتدعيمها الطلب فى وقت يعجز العرض عن التجاوب بسهولة وفى ذلك تحقيق للاستقرار الاقتصادى .

ولكن رغم هذه المزايا يثير فرض هذه الضريبة العديد من النقد لما يثيره من مشاكل عملية ولآثارها السيئة على الاقتصاد القومى : فيصطدم تطبيق مثل هذه الضريبة بصعوبة حصر وعائها وكثرة التهرب منها بل قد يدفع ارتفاع

سعرها الى تهريب رؤوس الأموال خارج البلاد وعدم تحقيقها لهدفها فى الحصول على الأموال ، فاذا كان من السهل حصر رؤوس الأموال العقارية التى يصعب اخفاؤها الا أن ذلك يثير مشاكل ومنازعات كثيرة عند تقدير قيمتها . كذلك الأمر بالنسبة للثروة المنقولة والتى يسهل تهريبها الى جانب ذلك كالسندات لحاملها والأموال المكدسة فى شكل نقدى سائل .

وفى الواقع ان هذا النقد وان اشار الى المشاكل العملية الا ان للدولة وسائلها المختلفة للحد من التهرب والتقليل منه الى اكبر حد ، كفرضها للرقابة على النقد ، وتغييرها لفئات العملات الكبيرة واخضاعها السندات لشروط معينة لتحصيل عائدها مما يجبر أصحابها على اعلانها ولكن هذه الأساليب لا تقلل من قيمة النقد الذى يشير الى ما تكلفة مثل هذه الضريبة من انفاق لجبايتها .

كما تنتقد هذه الضريبة أيضا لما يثيره تحصيلها كذلك من مشاكل . اذ أن فرضها بسعر مرتفع فى وقت معين يجبر أصحابها الى عرض اموالهم مرة واحدة فتتدهور قيمتها وتسبب حركة انكماشية عامة . ولكن يمكن الرد على هذا بان الدولة تستطيع التخفيف جزئيا من هذا التدهور بتجزئة الضريبة على عدة سنوات ، كما انها قد تقبل الوفاء فى حدود معينة لأجزاء منها بطريقة عينية . ومع ذلك فمثل هذه الاجراءات قد تعرقل تحقيق هدف الضريبة فى جمع المال بسرعة كما انها تكون عرضه لعدم التحصيل لتغير ظروف الممولين ، كما ان حصول الدولة على بعض الأموال عينا سيدفعها الى التصرف فيها فضلا عما يرتبه اداوتها لهذه الاموال من نفقات .

كما انتقدت هذه الضريبة بانها تؤدى الى هدم جزء كبير من رأس مال المجتمع واضعاف مقدرته على الانتاج ، كما انها غير عادلة حيث تعاقب المدخر

والمستثمر وتحابى من انفق امواله فى الاستهلاك(١) وفى الواقع ان القول بهدمها لرأس المال القومى خلط بين رأس المال الخاص والثروة القومية ويفترض أن ما تحصل عليه الدولة من اموال يضيع عبثا وانها مستهلكه وليست منتجه . ولكن الفكر الحديث وازدياد تدخل الدولة اثبت غير ذلك . فالدولة تتدخل لتزيد من الانتاج وترفع من الدخول وتنمى الثروة القومية . فمثل هذه الضريبة تعيد توزيع للثروة ولا تقضى عليها بل على العكس فاذا حقق هذا التوزيع الجديد حسن استخدام للأموال يساعد ذلك على تنمية هذه للثروة كذلك يمكن التحقق من عدالة هذه الضريبة بالتقليل بقدر الامكان من التهرب وبالتمييز فى السعر. والقول بمعاقبتها للادخار قد يحد منه انها ضريبة استثنائية وغير متكررة .

ورغم ما تثيره هذه الضريبة من مشاكل ونقد فانها قد تكون ضرورية وواجبة ليس فقط لتحقيق العدالة بمصادرة جزئية للاموال التى تكونت فى ظروف استثنائية بل قد تفرضها عوامل اقتصادية ومالية وسياسية ، فقد فرضت المانيا ضريبة استثنائية على رأس المال سنة ١٩١٩ ولكن دفعت مشاكلها الى الغائها فى ١٩٢٢ واستبدلت بها ضريبة على الدخول المستمدة من ملكية رؤوس الأموال . كذلك طبقت فى فرنسا فى عام ١٩٤٥ باعتبارها أحد نوعى ضريبة التضامن الاجتماعى وجعل وعائها رأس المال الموجود لدى الأشخاص الطبيعيين والشركات وفرضت بطريقة تصاعدية فى الحالة الأولى بسعر يتراوح بين ٣٪ ، ٢٠٪ وبسعر نسبى قدره ٥٪ فى حالة الشركات وقد ساهم اعتدال سعر هذه الضريبة والعديد من الاعفاءات الممنوحة وتجزئة دفعها الى تحقيقها لبعض أهدافها فمثلت حصيلتها فى عام ١٩٤٦ مقدار ١٠٫٦ ٪ لتنخفض

---

(١) Duverger: op. cit. pag. 115 - 616.

د. محمد حلمى مراد المرجع السابق ص ١٩٧ .

بطريقة تدريجية لتبلغ ٦ر٪ فى عام ١٩٤٩ . وبين البعض أنه رغم ضآلة هذه النتائج مقارنة بما تتطلبه من جهد ، فقد حققت نفعا فى توفيرها المال الذى استخدم ليبدء الاقتصاد مسيرته .(١)

۲ — الضريبة على التصرفات فى راس المال L'impot sur les mutation en Capital

وهى تمثل اقتطاعا لرأس المال محل التصرف . ويتميز هذا الاخضاع باصابته المال بطريقة استثنائية عند التصرف فيه الا أنه يكون ضريبة عادية يمكن الاعتماد عليها بطريقة دائمة لأن المال لا يكون محل تصرف بطريقة سنوية منتظمة . وهناك اشكال متعددة من هذه الضرائب على التصرفات بين الأحياء سواء كانت بمقابل أو بدون مقابل أو أن تم بسبب الموت وسنعرض فيما يلى للضريبة على التركات .

الضريبة على التركات : (٢) وهى أهم الضرائب المفروضة على رأس المال والتى تقتطع جزاء منه وقد تعددت النظريات التى تبرر فرضها . ففى ظل الاقتصاد الحر أعتبرت كثمن لما تقوم به الدولة من خدمات بتنفيذ رغبات المتوفى وبحماية التركة حتى يصل كل وارث الى حقه. كما أشار البعض الى اعتبارها كتعويض مقابل ما قام به المتوفى من تهريب اثناء حياته . ولاشك أن هذين التبريرين لا يثبتان على النقد ، فليس هناك تناسب بين ما تتقاضاه الدولة من ضرائب تصاعدية وما تؤديه من خدمة للتركة ، وليست الضريبة فى حد ذاتها مقابل للخدمات وإنما هى فريضه اجبارية بلا مقابل كمساهمه فى الأعباء العامة . كذلك لا يمكن قبول التبرير الثانى على أساس أنها تعويض للتهرب فليس هناك

---

(١) Gaudemet P. 165.

تناسب بين الناحيتين وهل يمكن القول بأن الضريبة تسقط أو تخفف اذا اثبت أن المورث لم يتهرب من الضرائب حال حياته .

والأجدر بالقبول هو تبرير الضريبه على أساس ما يفرضه واجب الترابط والتضامن بين الفرد والمجتمع والذى لا يقل عن رابطة الفرد بأسرته . بالاضافة الى ذلك فمثل هذه الضريبة يقلل من تركز الثروات ويخفف من حدة التفاوت فى توزيعها ويحقق بذلك العدالة الاجتماعية . كذلك فليس من المنطقى أن تفرض الضرائب على دخل العمل وتعفى الثروات التى يحصل عليها الوارثون دون بذل لأى جهد . وأخيرا فان هذه الضريبة قد يبررها ما تحققه من ايرادات للخزانة وبطريقة سهلة عندما يكون سعرها تصاعديا خاصة وانها تفرض على الورثة فى وقت تنتقل اليهم أموال لم تكن لهم من قبل وتزيد من مقدرتهم على الدفع ويسهل عليهم أداؤها وان اجبرتهم أحيانا على تصفية أحد أصولها فان ذلك يترتب عليه تدهورا فى قيمته . كما أن الخزانة يمكن أن تحصل على حقها قبل توزيع التركة على الورثة دون أن تعانى فى المماطلة والتأخير فى التحصيل .

كذلك لا يثير قتطاع هذه الضريبة لجزء من رأس المال نفس الاعتراضات الموجهة للضريبة الاستثنائية على رأس المال ولكن مع ذلك فقد وجه اليها عدة انتقادات :

١ — يؤدى فرض هذه الضريبة الى عرقلة رغبة الممول فى الادخار والانتاج إذا توقع أن نسبة هامة من أمواله سوف تؤول الى الخزانة مما يدفعه الى انفاق أمواله ولكن يمكن الرد على هذا بأن الاستثمار يخضع لاعتبارات عديدة وقوية وقد لايؤثر فرض مثل هذه الضريبة على الحد منها خاصة اذا لم يكن سعرها مرتفعا . بل قد يكون حافزا الى الاستزادة من النشاط اذا ما أراد المورث أن يترك لورثته مقدارا معينا من الثروة بعد دفع الضريبة .

٢ — يؤدى فرض هذة الضريبة الى محاولة الممول التهرب منهــا بالتصرف فى أمواله حال حياته عن طريق الوصية أو الهبة . كما أنه قد تدفعه أيضا الى تحويل استثماراته الى مكتنزات يسهل اخفاؤها .

ويحاول المشرع الحد من مثل هذا التهرب بسريان الضريبة ليس فقط على الأموال التى تنتقل بالميراث بل أيضا على تلك الأموال التى تنتقل بطريق الوصية وعلى التصرفات التى يقوم بها المورث قبل وفاته بمدة محددة لصالح بعض ورثته.

٣ — ينظر البعض الى هذه الضريبة على أنها غير انسانية لأنه بدلا من أن تعمد الادارة المالية الى مواساة الورثة فانها تسارع بحصر التركة والمطالبة بنصيبها.

ورغم هذا النقد الذى أمكن تفنيد جانبا هامة منه فقد بينا أن لهذه الضريبه ما يبررها وتتبع عادة الدولة لأخذ نصيبها أحد أسلوبين أو الأسلوبين معا :

ا ـ الضريبة عن مجموع التركة : أى تفرضها على القيمة الصافية لكافة عناصر التركة قبل توزيعها على الورثة . إذ لاتركة الابعد سداد الديون . ويمكن فرض هذه الضريبة من وفره فى الحصيلة وخاصة اذا كان سعرها تصاعديا ومن سهولة فى الجباية .

ب ـ الضريبة على نصيب كل وارث بعد توزيع التركة : ويرى أنصار هذه الضريبة أنها أقرب الى المنطق لأن المكلف هنا هو الوارث وليس المورث ، كما ان مثل هذه الضريبة تمكن من مراعاة الظروف الشخصية للوارث . ويختلف القدر المدفوع من الضريبة حسب قيمة النصيب الموروث وأعباء للوارث العائلية ودرجة قرابتــه . فيزداد سعر الضريبة بزيادة النصيب الموروث لوقوعه فى شريحة أعلى ، كما يرتفع السعر بابتعاد قرابة الوارث استنادا الى ان مثل هذه الثروة لم تكن منتظرة بعكس حال الأفراد الأشد قرابة فهى بالنسبة

لهم أمر متوقع وكانوا يستمتعون به أثناء حياة مورثهم و من العدالة أن يستمروا كذلك .

كما يراعى أيضا أعباء الوارث العائلية و درجة يساره . وفى بعض التشريعات ينظر فى تطبيق التصاعد الى سن الوارث فيقل السعر كلما ازداد السن (السبعين مثلا) رغبة فى عدم اخضاع المادة الخاضعة للضريبة لاكثر من مرة فى فترة قصيرة .

حـ - **الضريبة المزدوجة على التركات** : ويحبذ بعض الكتاب الجمع بين الضريبتين ، فالضريبة على مجموع التركة تمثل ما يجب دفعه للمجتمع نظير حماية و مساهمة وتكوين التركة ، أما الضريبة على نصيب كل وارث فهى تتلاءم مع ازدياد قوته الاقتصادية .

وفى مصر يأخذ التشريع الضريبى بالضريبة المزدوجة . فينص القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ على فرض رسم ايلولة على التركات على نصيب كل وارث ، كما فرض المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ الى جواز هذه الضريبة ضريبة على التركة فى مجموعها .

المبحث الرابع
الضرائب على الانفاق

بينما تفرض ضرائب الدخول بمناسبة الحصول عليها فان الضرائب على الانفاق تفرض بمناسبة استعمال الدخول و انفاقها. وتحتل الضرائب على الانفاق مكانة هامة وان كانت بدرجات متفاوتة فى الأنظمة الضريبية المختلفة . بل لقد نادى بعض المفكرين باحلال الانفاق الشخصى محل الدخل كوعاء للضرائب باعتباره مقياسا أصدق للطاقة الضريبية الفردية بالاضافة الى فعالية الضرائب على الانفاق فى تحقيق الأهداف المتعددة للــــدولة (١) . أفضليتها فى مجال الحوافز .

ويقصد بالضرائب على الانفاق أساسا الضرائب على الاستهلاك حيث أنه يكون النسبة الهامة من الدخل المنفق بالاضافة الى أن الانفاق الاستثمارى يعامل معاملة خاصة و تعتبر الضرائب التى تصيبه ضرائب على رأس المال خاصة اذا كان سعرها مرتفعا يؤدى الى التزام ضريبى يزيد عن الدخل المستمد منه مقتطعا بذلك جزءا من رأس المال .

وتتفق ضرائب الاستهلاك مع ضرائب الدخل فى الهدف وان اختلفتا فى الوسيلة. فبينما ترمى الأولى الى استقطاع جزء من الدخل عند الحصول عليه أى بطريق مباشر ، تهدف الثانية الى اقتطاع جزء منه حين استخدامه برفع أثمان السلع والخدمات التى ينفق عليها . ويكون الاقتطاع هنا بطريق غير مباشر.

---

(١) — د. على عياد ص ٧٦ فى النظم الضريبية للدكتور عبد المنعم فوزى وآخرون ١٩٧٠ .

وتتعدد صور وأشكال هذه الضرائب من حيث نظامها وأسلوب تحصيلها فهى اما ضريبة على سلعة معينة بالذات واما على مجمل الانفاق ، كما أنها قد تفرض على السلعة المنتجة والمستهلكة عند دخولها أو خروجها من الدولة . كذلك قد يكون احتكار الدولة لصناعة معينة من وسائل فرضها .

وسنعرض فيما يلى الى :

١ — الضرائب النوعيه على الاستهلاك .

٢ — الضرائب الجمركية .

٣ — الضرائب العامة على الانفاق .

اولا : الضرائب التى تفرض على سلع معينة بالذات :

وفى هذه الحالة تفرض الضريبة على بعض أنواع من الانفاق على الاستهلاك أى على أنواع معينة من السلع وبعض الخدمات كالسينما والملاهى . ويثير فرض هذه الضرائب نوعين من المشاكل يتعلق أولها باختيار السلعة وثانيهما بأسلوب تحصيلها .

١ — اختيار السلعة الخاضعة : يرتبط اختيار المشرع الضريبى لهذه السلع بالتوفيق بين اعتبارات متعددة وخاصة اعتبارى الحصيلة والعدالة . ولذا فان فرضها يؤدى الى التفرقة بين أنواع ثلاث من السلع :

أ — السلع الضرورية : وهى السلع التى لا يمكن للأفراد الاستغناء عنها لاشباعها لحاجات يتعذر عليهم تحمل عدم اشباعها كالمواد الغذائية . وتتميز بأن الطلب عليها غير مرن . بمعنى أن ارتفاع ثمنها لا يؤدى الى انخفاض الطلب عليها أو يؤدى الى نقصانه بنسبة أقل من نسبة ارتفاع الثمن . واختيار مثل هذه السلع كوعاء للضريبة يحقق غزارة الحصيلة حيث لا تتأثر هذه

الحصيلة بالتغيرات الاقتصادية، كما يمكن زيادتها بمجرد رفع سعر الضريبة المفروضة لتعذر ضغط الاستهلاك. ولكن وان حققت الضريبة الاعتبار المالى بوفرة حصيلتها الا أنها تهدم فكرة العدالة وتحمل الفقراء النصيب الأكبر من عبئها. لأن السلع الضرورية تمثل جانبا هاما من انفاق هذه الطبقات بينما تمثل نسبة ضئيلة من دخول الفئات الغنية مما يجعل منها ضريبة غير عادلة، اذ أنها تتناسب تناسبا عكسيا مع مقدار الدخل. وخلافا لما كان سائدا فى الماضى ظهر اتجاه واضح نحو اختفائها. ليس هذا فحسب بل تتجه الدول المعاصرة لإعانة السلع الضرورية حتى يمكن بيعها بسعر قد يقل عن ثمن تكلفتها حفاظا وتحقيقا للعديد من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

ب - السلع الكمالية : ويبدو لأول وهلة أنها ضريبة توفق بين الأهداف المختلفة فهى عادلة لا تصيب الا القادرين الراغبين فى استهلاك سلعة كمالية معينة كما أنها قد تحقق حصيلة هامة لارتفاع أثمان هذه السلع. ولكن سرعان ما تتبدد هذه الفكرة بالنظر الى الانتقادات التى توجه اليها. فمفهوم السلع الكمالية غير واضح وغير محدد. إذ يتغير حسب اختلاف الزمان والمكان بل وحسب الاستعمال من شخص الى آخر فى الزمان الواحد. كما أن حصيلة هذه الضريبة محدودة إذ لا يمثل استهلاك السلع الكمالية الا نسبة محدودة من الانفاق الاستهلاكى كما أن ارتفاع سعر الضريبة يؤدى الى تناقص الطلب عليها بنسبة أكبر لما يتسم به طلبها من مرونة كبيرة. بالاضافة الى أنها قد لا تحقق العدالة. فقد لا يتحمل المستهلكون عبؤها بل قد يلقى هذا العبء على منتجيها وقد يكونوا من الحرفيين هذا بجانب ما تحدثه من آثار اقتصادية سيئة نتيجة الحد من صادرات مثل هذه الصناعات.

وازاء النقد الموجه الى هذه الضرائب سواء المفروضة منها على السلع الضرورية أو الكمالية يتجه اختيار المشرع الى النوع الثالث .

حـ – سلع الاستهلاك الجارى : وهى تلك السلع التى لا تشبع حاجات ضرورية كما أنها لا تعد كمالية ويتم استهلاكها على نطاق واسع قابل للازدياد فى المستقبل . وتحقق الضرائب على هذه السلع التوفيق بين اعتبارات العدالة والحصيلة ولكن مع مراعاة أن ارتفاع سعر الضرائب قد يؤدى الى نقصان الحصيلة نظرا لمرونة الطلب على هذه السلع ، ومثالها الواضح الدخان والشاى ... الخ . وتجدر الاشارة الى أن تخير المشرع الضريبى للسلع الخاضعة للضرائب على الاستهلاك يختلف من دولة الى أخرى حسب الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة. ففى بعض الدول التى ترغب فى التنمية وتعجز عن توفير قدر كاف من المدخرات قد يكون من المتعذر اعفاء السلع الضرورية من الضرائب بعكس الوضع فى دولة متقدمة تستمد الجزء الأكبر من حصيلتها من ضرائب الدخل فقد تدعمها ببعض الضرائب على السلع الكمالية .

٢ – اساليب تحصيل الضرائب على أنواع من السلع والخدمات :

أ – ضرائب الإنتاج : بعد اختيار السلعة محل الاخضاع الضريبى تحدد الدولة أسلوب تحصيل الضريبة وجبايتها . فقد تحصل فى آخر المراحل التى تمر بها السلعة عند وضعها المستهلك أى عند بيعهـــا لـه ، كذلك قد تحصل مباشرة من المستهلك بناء على قوائم اسمية كالضرائب على حيازة أجهزة الراديو والتليفزيون ورسوم وضرائب السيارات . ولكن الجزء الغالب من الضرائب على السلع يحصل فى مرحلة انتاجها وتعرف برسوم الانتاج وان كانت فى حقيقتها العلمية ضرائب على الانتاج وليست رسوما . وفى هذه الحالة يقوم المنتج بدفع الضريبة والقاء عبئها على المستهلك برفع ثمن السلعة بقيمتها .

ورسم الانتاج ضريبة نوعية عينية غير مباشرة . وهو قاصر على بعض السلع دون غيرها مما يتطلب تخير المشرع للسلع التى تحقق هدف الحصيلة ولا تتنافى مع العدالة والاعتبارات الأخرى . ولذا فتفرض فى الغالب على بعض أنواع من الخدمات وبعض السلع الشائعة الاستعمال كالبترول والبنزين والكحول التى يتركز انتاجها فى عدد محدود من المصانع حتى تسهل مراقبة الانتاج وتحصيل الضريبة دون ارتفاع تكاليف هذه الجباية . وتعتبر ضريبة الانتاج ضريبة عينية لا تراعى ظروف الممول والمتحمل لعبئها وان راعت الدولة فى تحديد سعرها طبيعة السلعة الخاضعة ومدى استهلاكها .

ب ــ الاحتكارات المالية : قد تلجأ الدولة فى بعض الحالات الى احتكار انتاج سلعة وبيعها أو احتكار بيعها فقط بغية الحصول على ايرادات كبيرة كبيرة بدلا من ترك الانتاج والتسويق حرا وفرض ضريبة عليه اذا كانت هناك صعوبات فى مراقبة وتحصيل الضريبة مما يؤدى لكثرة التهرب وارتفاع تكاليف الجباية . وهناك أمثلة عديدة فى الدول المختلفة للاحتكارات المالية كاحتكار الحكومة الفرنسية لصناعة وبيع الدخان أو احتكار بعض الدولة للبيع فقط بشرائها بسعر رسمى كل ما تنتجه المصانع الخاصة واحتفاظها لنفسها ببيع الجملة والتخزين أو بالاقتصار فقط على بيع الجملة .

جـ ــ فرض الضريبة عند دخول السلعة أو خروجها من الدولة وتعرف بالضرائب الجمركية . وتعد أهم الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك وسنفرد لها مبحثا خاصا .

ثانيا : الضرائب الجمركية :

هى ضرائب خاصة على الانفاق تفرض على السلع المستوردة والمصدرة أى عند تخطيها حدود الدولة . وتهدف هذه الضرائب الى تحقيق العديد من الأهداف : أهداف مالية ومثالها ضريبة الدخان فى مصر ، كما انها تعد من أقدم الضرائب التى استخدمت فى تحقيق أهداف اقتصادية كتحقيق الحماية

للصناعات الوطنية . كذلك استخدمت لتحقيق أهداف اجتماعية كمنع استيراد سلعة معينة كالخمور مثلا وتشجيع استيراد السلع الضرورية التي يستهلكها الشعب ، وتشمل الضرائب الجمركية ضريبة على الصادرات وأخرى على الواردات. وتعتبر الثانية هي الضريبة الأكثر أهمية بينما أن الأولى لاتوجد الا إستثناء وفي حالات محدودة . اذ تسعى الدولة اساسا الى تشجيع صادراتها بل ومنحها الاعانات وبالتالى عدم تحميل المنتج او المصدر ضريبة تعرقل تصريف السلعة في الخارج . ولكن قد تفرضها الدولة لغرض مالى اذا ما كانت السلع المصدرة تتمتع بمركز احتكارى فى الخارج وكان الطلب عليها غير مرن كفرض باكستان لضريبة على الجوت . وقد تفرض هذه الضريبة بقصد امتصاص جانب من ايرادات المصدرين وكما قد تهدف كذلك الى منع تصدير سلعة والاحتفاظ بها فى الداخل لحاجة السوق المحلى . وتنقسم الضرائب الجمركية سواء كانت على الصادر ام الوارد الى نوعين رئيسين فاما ان تكون ضرائب قيمية او نوعية . والضرائب القيمية Advalorem تفرض على اساس نسبة مئوية من قيمة السلعة وتختلف نسبتها باختلاف طبيعة السلعة اما الضرائب النوعية Specifique فهى تفرض على اساس مبلغ مبلغ معين لكل وحدة معينة من السلعة كجنيه للمتر او للكيلو . . الخ . .

ولكل من هذه الضرائب مزاياها وعيوبها فتتميز الضريبة القيمية بأنها تتفق ومتطلبات الاقتصاد الحديث حيث السلع عديدة ومتنوعة ممـا يمكن من التفرقة فى المعاملة حسب نوعية السلعة ودرجة جودتهـا بالاضافة الى اتصافها بالمرونة وارتفاع حصيلتها بارتفاع اسعار السلع . ولكن يؤخذ على هذه الضريبة انها قد لا تحقق اهدافها عند انخفاض اسعار السلع فى الخارج بدرجة اكبر من انخفاض الاسعار فى الداخل فتقل الحصيلة الجمركية ولا توفر الحماية للسلع الوطنية فى الداخل . كذلك تنتقد أن تطبيقها باهظ

التكاليف يستلزم الاستعانة باعداد من المثمنين والخبراء ويحتاج الى خبرة والمام واسع باسعار الاسواق العالمية ، خاصة وان نسبة من العملاء يتقدمون بفواتير غير حقيقية ويعطون بيانات غير صادقة عن قيمة السلع المستوردة .

اما الضرائب النوعية فتتميز ببساطتها وسهوله تحصيلها الا انها معيبة من عدة وجوه . فتعتبر ضريبة غير عادلة لان عبئها اثقل على الاصناف الرخيصة بالنسبة للاصناف الغالية من نفس السلعة. ولذلك فمراعاة للعدالة تقسم كل نوع من السلع الى عدة اقسام حسب اختلاف نوعها ، وتفرض على كل منها ضريبة تختلف فى مستواها عن القسم الآخر ويؤدى هذا الى فقدانها لبساطتها ، كما يعيبها كذلك ثبات حصيلتها رغم تغير قيمة السلع الخاضعة لها مما يستلزم اعادة النظر فى مقدارها من وقت آخر .

نتبين من ذلك ان لكل من الاسلوبين مزاياه وعيوبه وتعمد الدول إلى الجمع بين النوعين فى التطبيق. وقد اخذت التعريفة الجمركية المصرية المعمول بها من اول يناير سنة ١٩٦٢ بمبدأ الضريبة القيمية مع فرض بعض الفئات النوعية على سبيل الاستثناء .

وتتصف الضرائب الجمركية بالعمومية وتفرض على كافة السلع الا ان المشرع قد يقرر اعفاءات دائمة او مؤقتة فى بعض الحالات تحقيقا لاهداف اقتصادية. ومنها :

١ — التجارة العابرة Transit وينطبق هذا النظام على السلع التى تجتاز ارض الدولة فى طريقها الى دولة اخرى . وتعفى التشريعات المختلفة مثل هذه التجارة من الضرائب نظرا لعدم منافستها للسلع الوطنية وللاستفادة من الخدمات التى تقوم بها الدولة من تأمين ونقل من جهة أخرى . هذا مع اتخاذ الاحتياطات المختلفة التى تحول دون تهريب هذه السلعة بالداخل.

٢—السماح المؤقت والد وباك L'Admissiou temporaire et le Drawback ويهدف هذان النوعان الى تشجيع الصناعة الوطنية وذلك بتسهيل استيراد المواد الأولية ونصف المصنوعة لتصنيعها واعادة تصديرها . وبينما يسمح فى النوع الأول وهو السماح المؤقت بدخول السلعة دون دفعها لضرائب بشرط اعادة تصديرها فى فترة معينة مع استيفاء شروط اخرى، فان النظام الثانى يقضى بدفع الضريبة على ان تسترد عند اعادة التصدير ومثالها رد ضريبة الدخان الى مصدرى السجاير المصرية .

٣ — المناطق الحرة Zone frarches وهى مناطق محددة داخل الحدود السياسة الدولة الا انها تعتبر خارج الدولة من الوجهة الجمركية . ويتم فيها تداول السلع الاجنبية او استيرادها وتصديرها بحرية وذلك بغية تشجيع انشاء الصناعات فى المنطقة الحره وزيادة النشاط التجارى بما يحقق فوائد للاقتصاد القومى . ولاتستحق الضريبة الجمركية على السلع الا فى حالة عبور السلع الى داخل الإقليم .

ثالثا : الضرائب العامة على الانفاق :—

وتفرض هذه الضرائب لا على بعض السلع والخدمات كما هوا لحال بالنسبة للضرائب النوعية بل على جميع السلع والخدمات او على الاقل على اكبر عدد منها . واذا كانت هذه السلع هى المادة الخاضعة للضريبة الا ان الأساس الذى تربط عليه الضريبة هو السعر الكلى للمنتجات المباعة اوالخدمات المؤداة خلال فترة معية (شهر او كل ثلاثة شهور) . وتتميز هذه الضريبة العامة على الإنفاق عن الضرائب النوعيه على السلع فى امكان مراعاتها لنوعية المكلف والممول وبأخذها فى الاعتبار لظروف المنتج والتاجر والمستهلك ومثالها تقرير الاعفاءات وتحقيق الاسعار حسب المكلف وحسب ضرورة السلعة كذلك تختلف هذه الضرائب عن الضرائب النوعية من الناحية الفنية فبينما يصيب

الضرائب النوعية السلعة فى مرحلتها الأخيرة فان الأولى يمكن ان تحصل فى مراحل الانتاج المختلفة ، بالاضافة الى انها قد لا تقتصر على السلع الأستهلاكية وحدها بل تصيب وسائل الانتاج ايضا مما يتطلب تضيق نطاق تطبيقها ومعالجة وعائها لمجابهة مثل هذه الحالات . كما ان فرضها لا يعنى الغاء الضرائب على استهلاك سلع معينة بل قد تفرض الى جانبها وبالاضافة اليها .

وتتخذ الضريبة العامة على الأنفاق صورا متعددة من الناحية الفنية واهمها

(١) ضريبة وحيدة على الانتاج .

حيث تفرض الضريبة على السلعه فى مرحلة انتاجها فتندمج فى سعرها ويتحملها المستهلك فى النهاية. وعادة فانها لا تفرض الا مرة واحده. وفى هذه المرحلة وبسعر مرتفع .

ورغم بساطة هذه الضريبة الا ان ان تطبيقها يصطدم بعدة صعوبات فارتفاع سعرها يغرى على التهرب منها مما يستلزم رقابة حازمة وارتفاعا فى تكاليف جبايتها . كذلك هناك صعوبات فى تحديد مرحلة الانتاج التى تفرض فيها الضريبة خاصة وان العديد من السلع تمر بمراجل متعددة فى انتاجها ، كما ان بعضها يمكن ان يعتبر سامة ما نهائية لاشباع بعض إستخدمات للمستهلكين قبل اكتمال جميع هذه المراحل. وقد ذابت بعض التشريعات على تحصيل الضريبه فى نهاية مراحل الانتاج أى عند وضع السلعة تحت تصرف المستهلك .

(٢) الضريبة التراكمية أو المتدرجة Impot cumultalaf

تحصل الضريبة فى كل مرحلة تكون السلعة فيه موضعا للتبادل فمثلا تمر السلعه من التاجر الذى يبيع القطن او الصوف للمصنع ليغزل وينسج ثم تسلم السلعة لتاجر جملة وتاجر التجزئة فالمستهلك . وينتج عن استخدام هذا الاسلوب اتصاف الضريبة بعدة خصائص فهى متعدده لتحصيلها فى المراحل المختلفة

، ومتراكمه لانها تصيب القيمة الكلية للسلعة فى كل مرحلة كذلك تتصف ، بانخفاض سعرها فى كل مرحلة حتى لا تزيد قيمتها بشكل مغالى فيه .

ويتميز هذا الأسلوب بمحاربته للتهرب والغش الضريبى من جانب لانخفاض سعرها ، ومن جانب آخر لأن التهرب منها فى مرحلة لايحول دون اخضاعها فى مرحلة تالية . ولكن يعيبها تفرقتها بين اساليب الإنتاج المختلفة وتشجيعها على الاندماج الرأسى حيث يقل عبئها حينما تكون هذه المراحل متفرقة . كذلك تثير تطبيق هذه الضريبة مشاكل فى اعفاء السلع المصدرة .

(٣) الضريبة على الفيمة المضافة Impot Sur !a valeur ajoutée
وقد حلت هذه الضريبة فى فرنسا محل الضريبة على الإنتاج والضريبة على المعاملات . وجوهر فكرة هذه الضريبة هو فرضها على القيمة المضافة فى كل مرحلة من مراحل الإنتاج وليس على اجمالى القيمة كما فى الضريبة السابقة . ويتم تحقيق هذه الفكرة عملا بان تحسب الضريبة فى كل مرحلة على قيمة الإنتاج ، ويسترد من هذه الضريبة مقدار الضريبة المدفوعة فى المرحلة السابقة بحيث لايدفع المكلف الا ضريبة على الفيمة المضافة . ومثال ذلك سلعة ثمنها ١٠٠ قرش دفعت ضريبة قدرها ١٠ ٪ ثم انتقلت الى مرحله انتاج لاحقه واصبح ثمن بيعها ١٢٠ قرشا مستحق عليها ضريبة يقدرها ١٢ قرشا ولكن يدفع الشخص الفارق بين مقدار هذه الضريبة ومادفع فى مرحلة سابقة اى قرشين فقط . فهى ضريبة على الفيمة المضافة وهى الـ ٢٠ التى احتسبت فى المرحلة التالية . وتمتاز هذه الضريبة بصعوبة التهرب منها لتحصيلها على مراحل متعددة وتشجيعها لامساك حسابات منظمة كما انها لاتعوق التقدم الإنتاجى ولاتحدث اختلالات غير مقصودة فى اساليب الإنتاج بجانب انها عزيزة الحصيلة .

Jaudmet: op. cit. pag. 169 .

الضريبة على الانفاق الشخصي :

فى حين أن الصور الفنيه المختلفه للضريبة على الانفاق فى صورها المختلفه هى ضرائب غير مباشره ، فان الضريبة على الإنفاق الشخصى تعتبر ضريبة مباشره. فالمكلف بها هو الشخص الذى يتولى الانفاق والوعاء هو انفاق الشخص فى خلال فتره زمنية معينه وتعتبر هذه الضريبة عادلة اذ أنها تراعى الظروف الشخصية للممول لا أقل من ضريبة الدخل مثلا . كما أن أسعارها تصاعدية . كما يدافع البعض عنها بأنها أقل اخلالا بحوافز العمل والادخار والاستثمار المقارنة بضريبة الدخل ويرجع عدم تطبيقها فى الواقع العملى بصفة عامه الى الصعوبات الادارية التى تواجه تطبيقها كما أنه يصعب احلالها محل ضريبة الدخل التى استقرت أحكامها ، واعتاد الممولين عليها والتى تمثل ركنا فى أغلب النظم الضريبة .

المبحث الخامس

ربط الضريبة (١)

يراد بربط الضريبة تحديد مبلغها الذى يجب على الممول دفعه . ومن البديهى أن هذا الربط لا يكون الا بعد تقدير وتحديد وعائها ثم بتطبيق سعر على المادة الخاضعة .

وسنعرض أولا لطرق تقدير المادة الخاضعة لنبين بعد ذلك تحديد دين الضريبة .

اولا — طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة :

بعد تحديد العناصر الخاضعة للضريبة ومناقشة المبادىء التى تحكم كل منها تبرز مشكلة اختيار أساليب الوصول اليها مع مراعاة ظروف وأوضاع كل منها . ويمكن القول بأن هذه المشكلة لا تقل أهمية عن الأولى ، بل أن عدالة النظام الضريبى وفعاليته تتوقف الى حد كبير على هذا الاختيار ، إذ يجب ألا يكون تقدير المادة الخاضعة للضريبة أقل من الحقيقة فتقل الحصيلة كما يتعين ألا يغالى فى تقديرها وتكون أكبر من الحقيقة بالنسبة للبعض وأقل من ذلك بالنسبة لآخرين فتخل بالعدالة ، وفى كلتا الحالتين يجب ألا تقدر بأساليب تضير الممول وتعرقل نشاطه وتعوق تحقيق أهداف الضريبة .

---

١ — أنظر: د. لبيب شقير المرجع السابق ص ١٧٤ — Duverger : op. cit. p. 368.
د. محمد حلمى مراد « « « ؟ — Gaudmet : op. cit. p. 230.
د. محمود رياض عطيه : ص ٢٥٧ — Trotobas : op. cit. p. 232.

وهناك العديد من طرق التقدير التى يمكـن ردها الى مجموعتين سواء قيام الادارة بالتقدير أو تركه للافراد .

١ — التقدير بواسطة الادارة

وفى هذه الحالة تتولى الادارة بنفسها تقدير المادة الخاضعة للضريبة ويتم ذلك إما بطريق غير مباشر استنادا الى بعض المظاهر والمؤشرات واما بطريق مباشر .

٢ — طريقة المظاهر الخارجية

Evaluation indicaire o par !es signes exterieures

وفقا لهذا الأسلوب تقدر المادة الخاضعة بطريقة تقريبية استنادا الى بعض المظاهر . فليس هناك اقرار يبين أساس الإخضاع أو حساب لقيمته. ولكن تستشف هذه القيمة من بعض العلامات والمظاهر الخارجية . فمقدار ما يدفعه الشخص كايجار لمسكنه يمكن أن يعبر عن دخله . وقد استخدمت مصر هذا الأسلوب لتقدير الدخل الخاضع لأرباح المهن الحرة حتى عدل عنها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ . كما يمكن أن يعتمد فى تقدير أرباح الاستغلالات التجارية والصناعية على مجموعة من العلامات كأجرة المحل وعدد الآلات والعمال وعدد سكان الإقليم وطبيعة التجارة . ويتميز هذا الأسلوب ببساطته وسهولته بالنسبة للادارة وعدم تدخلها فى شئون الممول ، وتتوقف درجة الدقة والبساطة على مدى أهمية القرائن المتخذة لتقدير المادة ، فقد تقتصر على عنصر واحد أو على عدد محدود منها ، كما قد تستند الى العديد من القرائن التى يقدم الممول بعضهـا .

ولكن يعيب هـذا الأسلوب أنه يقدر بطريقة تقريبية درجة يسار الممول ولا يحيط بظروفه الخاصة فضلا على أنه لا يمكن بواسطته تقدير بعض

أنواع الدخول . فهو أسلوب يضحى بالعدالة فى سبيل سهولة وبساطة الاخضاع. وقد اقترح البعض تلافيا لعيوبه أن تتعدد المظاهر الخارجية التى يؤخذ بها حين يحيط بالمادة الخاضعة . ولكن يؤدى الأخذ بها الاقتراح الى فقدان الأسلوب لميزة بساطته . وقد عدلت أغلب التشريعات على الأخذ بهذا الأسلوب وان اتخذته كوسيلة لمراقبة اقرارات الممولين وضمان سلامتها .

ب — طريقة التقدير الجزافى Evaluation forfaitaire

وتبعا لهذا الأسلوب تقدر الادارة المادة الخاضعة بناء على قرائن مرتبطة بها سواء قررها القانون أو قدمها الممول . وهى طريقة تقريبية أكثر دقة من أسلوب المظاهر الخارجية . ويفرق البعض بينهما على أساس أن الضريبة تفرض على المادة الخاضعة التى تستخلص من القرائن فى حالة التقدير الجزافى ، بينما أنها تفرض على المظاهر الخارجية نفسها فى الطريقة الثانية . ويتخذ التقدير الجزافى صورا متعددة فيمكن أن يكون قانونيا أو اتفاقيا . وفى الحالة الأولى يستند تقدير المادة الخاضعة على بعض القرائن القانونية التى يحددها المشرع مسبقا ، كاعتبار أن أرباح الممول من نشاطه التجارى فى عدد من السنوات مساويا لربحه فى سنة معينة تعتبر سنة أساس كذلك تستخدم فى تحديد مقدار التكاليف الواجب خصمها من الدخل الاجمالى للوصول للدخل الصافى الخاضع للضريبة ، كما لو حددت المصاريف كنسبة ثابتة من الدخل الاجمالى .

ويعيب هذا الأسلوب فى التقدير أنه تقريبى ولكن له مزية البساطة فى التقدير وخاصة فى الحالات التى يصعب فيها التقدير إما لعدم امساك الممولين لحسابات منتظمة أو لارتفاع تكاليف تقديره بواسطة الادارة. كما أنه أسلوب يمكن استخدامه لمحاباة بعض الدخول بتقديرها بأقل من الحقيقة .

أما الأسلوب الثانى وهو التقدير الجزافى الاتفاقى فيتم فى حالات يسمح بها القانون بناء على اتفاق بين الممول والخزانة لفترة محددة . ويتميز هذا

الأسلوب باقترابه بدرجة أكبر من الحقيقة و بتحقيقه درجة من الاستقرار فى مقدار الضريبة لفترة موقوته سواء بالنسبة للخزانة أو بالنسبة للممول، ولكن يعيبه فتح باب المحاباة حينما لا تكون الادارة الجبائية على درجة كافية من الأمانة . كما أنه يخل بالوظيفة الاستقرارية للضريبة شأنه فى ذلك شأن بعض صور التقدير الجزافى القانونى .

حـ — التقدير الادارى المباشر

ووفقا لهذه الطريقة تضطلع الادارة بمهمة تقدير المادة الخاضعة و تتمتع بحرية واسعة فى تجميع الأدلة والمعلومات والبيانات ومناقشة الممول للكشف عن مقدار هذه المادة . ولا تعنى هذه الحرية التحكم فى التقدير بل قد تقترب بطريقة أفضل من الطريقتين السابقتين الى حقيقة الوعاء . ولكن يؤخذ عليها تدخلها فى شئون المكلف ومضايقته، كما تقترن فى أذهان الممولين بالمغالاة فى التقدير حتى وان توفر لدى موظفى الضرائب حسن النية .

ويلجأ الى هذه الطريقة فى الحالات التى يسهل فيها تقدير قيمة المادة الخاضعة كتقدير دخل الملكيات العقارية ، فمصدر الدخل ظاهر ويصعب إخفاؤه كما أنه من السهل نسبيا معرفة عائدة . كذلك يلجأ اليها كجزاء لامتناع الممول عن تقديم إقراره عن عمد أو إهمال . ومثالها ما هو مقرر فى التشريع المصرى مثلا فى المادة ٤٥ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية بقيام مصلحة الضرائب بتقدير أرباح الشركات التى تمتنع عن تقديم الاقرار أو المستندات أو البيانات اللازمة لمعرفة أرباحها .

٢ — التقدير ابتداء بواسطة الأفراد

ويتم تقدير المادة الخاضعة وفقا لهذا الأسلوب ، إما عن طريق إقرار يتقدم به الممول أو يقدمه شخص من الغير .

أ -- إقرار الممول . ويبدو هذا الأسلوب كأفضل الطرق لتقدير المادة المادة الخاضعة إذا تم بطريقة أمينة ، لأن الممول هو أدرى الناس بطبيعة ومقدار ما لديه من موارد وبظروفه الشخصية التي تمكن من تشخيص الضريبة والتعبير عن المقدرة الفعلية على الدفع . بالاضافة إلى أنها تخفف أعباء الادارة التي تقتصر على الرقابة وتقلل من تكاليف الجباية . ولكن تحقيق هذه المزايا يتوقف الى درجة كبيرة على انتشار الوعي الضريبي وتقدير المصلحة العامة وأمانة التقدير . وأخذا في الاعتبار لمحاولات التهرب فان هذا الأسلوب يخضع لرقابة دقيقة من الادارة التي لهـا حق مراجعته وتعديله ، وحق طلب توقيع العقوبات الرادعة لمن يتقدم بمعلومات غير صحيحة بقصد التهرب . ورغم هذا وما يثيره فحص الادارة للاقرارات من التدخل في أسرار الممولين لضمان صحة الاقرار . فانه يعد السبيل الأمثل للتقدير . وهو السبيل العادي الذي تتبعه معظم الدول الحديثة لغالبية الضرائب .

ب - إقرار الغير : وهنا يتم تقدير المادة الخاضعة لا بواسطة الممول ولكن بواسطة شخص آخر غير المكلف يسمح له وضعه بمعرفة مركز الممول وحقيقة دخله : كرب العمل الذي يقدم إقرارا عن الأجور المدفوعة للعاملين أو كالشركة التي تقدم إقرار عن قيمة الأرباح والفوائد الموزعة ، والمستأجر الذي يبلغ عن قيمة الأجرة التي يدفعها للمالك . ولهذه الطريقة ميزة إقترابها إلى درجة كبيرة من الحقيقة لأن الغير الذي يتقدم بالاقرار لاتكون له مصلحة في التهرب أو في إعلان دخل الممول بأقل من حقيقته . وفي حالات عديدة قد لا يقتصر الوضع على مطالبة الغير بتقديم الاقرار فحسب بل بحجز الضريبة المستحقة من المنبع وتوريدها للخزانة . وبذلك يحقق هذا الأسلوب سهولة التحصيل ، كما أنه يخفف من وقع الضريبة على الممول باستقطاعها قبل أن يصل اليه دخله . ولا يعيب هذا الاسلوب إلا صعوبة تعميمه للعديد من الدخول وخاصة دخول الممولين الذين يزاولون نشاطهم بصفة مستقلة : أصحاب المهن الحرة ، ونظرا لما يحققه من مزايا تتوسع العديد من التشريعات في الأخذ به .

ثانيا : تحديد دين الضريبة

يثير تحديد دين الضريبة الإختيار بين أسلوبين لحساب قيمته : وهما اسلوب التوزيع و أسلوب التحديد أو مايعرف بالضريبة التوزيعية و الضريبة القياسية كذلك فان تحديد الدين الضريبي يتضمن الأخذ فى الاعتبار لعناصر التشخيص والتمييز فى الأسعار حسب مايقرره المشرع .

و سنعرض أولا لهذين النوعين و بعد ذلك لصور الضرائب القياسية .

اولا : الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية :

أ – وتعرف الضريبة التوزيعية بأنها تلك الضريبة التى يحدد فيها المبلغ الاجمالى الواجب تحصيله مقدما ثم يوزع هذا المبلغ بين الأقاليم المختلفة ليعاد توزيع نصيب كل اقليم بين أجزائه ، ليوزع بعد ذلك نصيب كل جزء بين الممولين بواسطة لجان محلية تعين لهذا الغرض . ومن الواضح أن مثل هذا الأسلوب لايطبق الا فى الحالات التى يمكن أن يعرف فيها مقدما مقدار الضريبة ، فلا يمكن استخدامه مثلا بالنسبة للضرائب على الانفاق .

ويحقق هذا النظام عددا من المزايا أولها : تعرف الدولة مقدما على وجه التأكيد بحصيلة الضريبة وعدم تأثر الخزانة بتغير مقدرة بعض الممولين أو امتناع بعضهم عن الدفع . وثانيا : الحد من آثار التهرب الضريبى والتقليل منه وجعل كل ممـــول رقيب على الآخرين لأن تهرب أحدهم معناه زيادة العبء على الباقين ، وثالثا : اشتراك رجال الحكم المحلى فى تقدير الضرائب ونشر نوع من اللامركزية المالية .

ولكن رغم هذه المزايا فان عيوبه العديدة دفعت الدول الى العدول عنه . فمن ناحية يؤدى تطبيق الضريبة التوزيعية والأخطاء التى قد ترتكب عند توزيـ

مقدارها واعادة توزيعه على الممولين الى تعدد أسعارها على المادة الخاضعة والى ظلم بعض الممولين . كما أنها لا تتسق بطبيعتها مع مبدأ شخصية الضريبة ومراعاتها للظروف الشخصية لكل ممول . بالإضافة الى أن تطبيقها لا يتيح لكل ممول مقدما معرفة المبلغ الذى يتعين عليه دفعه . كذلك من ناحية أخرى تتصف هذه الضريبة بعدم مرونتها سواء لثبات قيمتها مع تغير المادة أولما يثيره رفع قيمتها من معارضه جماعية على المستويات الادارية المختلفة.

ب : أما الضريبة القياسية فهى الضريبة التى يحدد المشرع سعرها إما فى شكل نسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة أو فى شكل مبلغ على كل وحدة من وحدات هذه المادة دون تحديد لإجمالى حصيلتها .

وتتميز هذه الضريبة بمرونتها وارتفاع حصيلتها وامكان مراعاتها ظروف الممول الخاصة وتغير سعرها بتغير حجم المادة الخاضعة لها . ولكن يعيبها عدم معرفة الخزانة لحصيلتها مقدما على وجه اليقين وان كان ذلك لا يمنع من معرفة هذه الحصيلة على وجه التقريب بل ويقل هامش الخطأ كلما زادت دقة أساليب التوقع . كذلك يتطلب تطبيق هذه الضريبة نظما فنيه دقيقة لحصر المواد الخاضعة لها ومحاربة التهرب والفن الضريبى . ورغم هذه العيوب الا أن ميزاتها تفوق الضريبة التوزيعية مما جعل من الضرائب الحديثه كقاعدة عامة ضرائب قياسيه فما يدفعنا بالتالى الى تفصيل أسعار هذه الضرائب

ثانيا : الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية :

وتعتبر الضريبة نسبية Proportionel حينما يكون سعرها ثابتا ولا يتغير بتغير المادة الخاضعة للضريبة . وتكون الضريبة تصاعدية Progressif اذا ازداد سعرها بازدياد المادة الخاضعة للضريبة.

وقد حبذ الكتاب فى القرن التاسع عشر الضرائب النسبية لبساطتها سواء

بالنسبة للادارة أو بالنسبة الممول لما لها من سعر واحد يعرفه الجميع بعكس الضرائب التصاعدية التي تتصف بالتعقد وتغير سعرها مع ازدياد المادة الخاضعة . كذلك فقد نظر مؤيدو الضريبة النسبية إلى أنهـا ضمان للعدالة وتحقيق للمساواة أمام الضريبة لأنها تطبق سعر موحد بالنسبة للجميع فيمتنع بذلك التحكم في فرض الضرائب وتختفي المحاباة كما أن مقدار ما تقتطعه يتفق مع مقدار ما يستفيده الشخص من خدمات الدولة . ففرض ضريبة بسعر ٥٪ على دخل قدره ٣٠٠ جنيها سيؤدى بهذا الشخص إلى دفع مبلغ أقل مما يدفعه صاحب دخل قدره ٦٠٠ جنيها . ويضيف أنصارها الى خصائصها عدم عرقلة فرض مثل هذه الضريبة للانتاج للدافع على العمل .

والواقع أن هذه المزايا كان لها ما يبررها في القرن التاسع عشر كرد فعل ضد التمييزات الضريبية التي سادت خلال فترات طويلة في ظل الضرائب العينية التي ترمى الى تجميع الأموال لتغطية نفقات محدودة أو كل الى الدولة أمرا القيام بها . ولكن يمكن الرد الآن على هذه المزايا وتفنيدها مع توسع نشاط الدولة وتزايد الاعباء العامه . إذ لاتحقق هذه الضريبه العداله إلا ظاهريا . فالاقتطاع بسعر موحد للجميع يكون أثقل عبئا بالنسبه لصغار الممولين عنه بالنسبه لكبارهم . ولا يمكن أن يضحى بالعداله فى سبيل البساطة بل لابد من العمل على مساهمة كل فرد حسب قدرته على الدفع كذلك مع استخدام الضريبة لا كأداة لجمع المال فقط بل لتحقيق اهداف المجتمع الأخرى. وقد مهد تطور المفاهيم وتعدد الأهداف السبيل أمام الضرائب التصاعدية التي يزداد سعرها مع ازدياد المال الخاضع لها وقد نظر البعض الى الضريبة التصاعدية فى البدء كأداة لمعالجة عيوب الضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبئها الفقراء أكثر مما يتحمله الاغنياء ، ولاقرار العدالة فى النظم الضريبية المختلفة . وقد دفعت مزايا هذا النظام الى الأخذ به فى

مختلف الدول ، وقد تعددت تبريرات الضرائب التصاعدية ولكنه يمكن ارجاعها أساساً الى أنها تتفق مع مفهوم العدالة الضريبة . كما أن هذه الضريبة باقتطاعها لنسبه اكبر من اصحاب الدخول المرتفعه تعــد أداة فعالة لتقليل التفاوت الكبير فى الدخول والثروات .

ويمكن التفرقه بين صور متعددة للتصاعد : (١)

أ ــ تصاعد إجمالى : ويتلخص هذ الأسلوب فى تقسيم المولين الى عدة طبقات حسب حجم المادة الخاضعة . وتبدأ كل طبقه حيث يكون ذلك الحجم صفرا وتنتهى عند حد معين على أن ينطبق على كل طبقة أعلى. وقد ينص المشرع على إعفاء الطبقة الأولى كما قد ينص على تثبيت السعر وجعله نسبيا بعد طبقه معينه . ومثال ذلك : أن يفرض المشرع ضريبة على الدخل بالاسعار التاليه :

إعفاء المائة جنيه الأولى

٥ ٪ على الدخل الكلى الذى لا يزيد عن ٢٥٠ جنيها

١٠٪ « « « « « يزيد عن ٢٥٠جنيها ولايتجاوز ٦٠٠جنيها

٢٠٪ « « « « « « « « ٦٠٠ « « « ١٠٠٠ «

٢٥٪ « « « « « « « الـ ١٠٠٠ جنيه

وتتميز هذه الضريبة ببساطتها ، إذ تسمح بمعرفة الضريبة التى يتعين على الممول دفعها ، ولكنها مع ذلك تقوم على قدر من التحكم ، كما أنها تخضع الدخل لسعر أعلى بمجرد انتقال دخل الشخص من طبقة الى اخرى أعلى منها وقد تكون الزيادة المترتبة فى الوعاء أقل من مقدار الزيادة فى الضريبة الذى يتعين عليه دفعها وفى ذلك مجافاة للعدالة .

---

(١) د. يونس البطريق : أصول الأنظمة الضريبية ١٩٧٠ .

ومثال لذلك : شخص ارتفع دخله من ٦٠٠ الى ٦٠١ جنيها يدفع فى الحالة الاولى ضريبة قدرها ٦٠ جنيها بسعر ١٠، ويدفع فى الحالة الثانية ١٢٠،١ جنيها .

ب - التصاعد بالشرائح :

وفقا لهذا النظام يخضع دخل الممول لأسعار متعددة . إذ تقسم المادة الخاضعة إلى شرائح ينطبق على كل منها سعر معين يرتفع بالانتقال من شريحه الى أخرى . مثال :

اعفاء الشريحه الأولى من دخل الشخص وقدرها ١٠٠ جنيه .
ينطبق سعر ٥ ٪ لى الشريحة الثانية من ١٠٠ الى ٢٠٠ جنيه .
سعر ٨ ٪ » » الثالثة » ٢٠٠ » ٣٠٠ جنيه .
سعر ١٠٪ » » الرابعة » ٣٠٠ » ٤٠٠ جنيه .
وهكذا

ويعد هذا الأسلوب اكثر أساليب التصاعد الفنية تطبيقا فى العمل ، وقد يكون التصاعد عن طريق الضريبة التنازلية ، وفيها يقر المشرع سعرا نسبيا يطبق على الايراد كله ويخفض السعر تدريجيا بالنسبة للايرادات الصغيرة ، بمعنى أن يستفيد منها الممول الصغير ، وتقل المزايا مع ارتفاع الدخل . ومثالها فرض المشرع لضريبة بسعر ١٠ ٪ على الدخول التى تجاوز ٥٠٠ جنيه يخفض إلى ٦ ٪ لمن لا يزيد دخله عن ٤٠٠ جنيها والى ٥ ٪ للايرادات التى لاتزيد عن ٣٠٠ جنيها .

وتجدر الإشارة الى أن التصاعد فى الحالات المختلفة قد يكون تصاعدا حسابيا أو تصاعدا هندسيا .

المبحث السادس

تحصيل الضريبة

ينصرف مفهوم تحصيل الضريبة إلى مجموعة العمليات التى ترمى إلى نقل المال من ذمة الممول إلى الخزانة واستيفائها لحقها . وتثير مرحلة التحصيل بيان الأجهزة المختصة وطرق التحصيل والمبادىء التى تحكم هذه المرحلة لضمان حصول الخزانة على حقوقها دون طغيان على حقوق الممول إذ . أن المبلغ المطلوب تحصيله يظل ملكية خاصة مادام موجوداً بين يدى الممول مما يفرض حمايته ضد مطالب الخزانة غير العادلة . .

اولا ـ الجهات المختصة بالتحصيل :

وقد كانت الدولة قديماً تحصل ضرائبها بوسائل متعددة فتعهد إلى ملتزم فرد كان أم شركة بجباية الأموال نظير دفعه لمبلغ معين مقدماً للدولة ثم يتولى التحصيل بعد ذلك لحسابه . وقد اتبعت مصر هذا الأسلوب حتى منتصف القرن الماضى كما اتبعته فرنسا إلى قيام الثورة الفرنسية . ولهذه الطريقة مساوئها للخزانة والممول . فبينما تحصل الخزانة على الأموال التى يدفعها الملتزم فقط مما يفوت عليها الفارق بين ما يدفعه لها وما يحصله من الأفراد . فان تكوينه لادارات ضخمة للجباية ينقص من سلطان الحكومة ويجعل منها دولة داخل الدولة . بل إن موقفه الاحتكارى قد يمكنه من فرض شروطه على الحكومة . أما بالنسبة للممول فان أسلوب الالتزام يهدد حقوقه ويجعله عرضة للمعاناة من صنوف العنت والتحكم من الملتزمين الذين يجدون فى حق الجباية مصدراً للاستغلال وتكوين الثروات وقد دفعت هذه العيوب إلى تخلص الدول الحديثـــة من هذا الأسلوب وإلى تولى الحكومات أمر الجباية .

وتختلف جهة الاختصاص وعدد الهيئات الموكلة إليها أمر الجباية من دولة إلى أخرى . وفى مصر يتولى عملية التحصيل عدة مصالح تختص كل منها بأنواع معينة من الضرائب وهى مصلحة الضرائب ومصلحة الأموال المقررة ومصلحة الجمارك . وتتبع جميعها وزارة الخزانة .

فتقوم مصلحة الضرائب بتحصيل الضرائب على ايرادات رؤوس الأموال المنقولة والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضرائب على كسب العمل ورسم الأيلولة على التركات وضريبة التركات ورسم الدمغة والضريبة العامة على الإيراد .

أما مصلحة الأموال المقررة فتختص بتحصيل ضريبة الأطيان والضريبة على العقارات المبنية وضريبة الخفسر والملاهى كما تقوم إلى جانب ذلك بتحصيل أموال أخرى تستحق للحكومة .

أما مصلحة الجمارك فتتولى تحصيل الضرائب الجمركية وضرائب الإنتاج .

ثانيا ـ اساليب التحصيل المختلفة :

الأصل وكقاعدة عامة أن تجبى الضريبة من الممول مباشرة ونقداً وأن يؤدى دين الضريبة فى مقر الجهة الحكومية المختصة دون حاجة إلى مطالبته بأدائها فى مقره ولكن قد يخرج المشرع عن ذلك فيكلف شخصاً آخر غير الممول بدفع دين الضريبة كما فى حالة الحجز من المنبع ، كما قد يتيح دفعهـــا استثناء بأساليب غير نقـدية ومثال ذلك ترخيص القانون الانجليزى فى عام ٥٦ للورثة بدفع قيمة الضريبة المستحقة على التركات بواسطة الأعمال الفنية والتاريخية حرصاً منه على الثروة القومية الفنية بدلا من استئداء الضريبة نقداً مما قد يجبر الورثة على بيعها وخروجها من الدولة . كذلك احتذى المشرع الفرنسى حذوه فى عام ١٩٦٨ بالنسبة لنفس الضريبة .

وفى مصر يجوز أن تؤدى الضرائب على التركات نقداً أو بسندات حكومية أو سندات تضمنها الحكومة . كما يجوز أداءها مما يوجد فى التركة من الأوراق المالية بنسبة ما تمثله هذه الأوراق إلى مجموع التركة بشرط ألا يزيد الأداء على ما يعادل نصف الضريبه المستحقة ... مادة ٤٠ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ .

وهناك طرقاً متعددة لدفع الضريبة :

١ — الوفاء المباشر : بأن يقوم الممول مباشرة بتوريد قيمة الضريبة إلى الادارة بعد اتمام الربط النهائى عليه .

٢ — قد تلجأ الدولة لتحصيل بعض الضرائب المباشرة عن طريق الورد role nominatif وذلك بأن تمسك الادارة المختصة سجلات ودفاتر تقيد فيها القيمة الخاضعة للضريبة والدين الواجب الأداء ويخطر الممول بالمبلغ الواجب دفعه وميعاد دفعه وطريقته والاجراءات الواجب اتباعها .

٣ — الأقساط المقدمة : وفقاً لهذه الطريقة يقوم الممول بدفع أقساط دورية خلال السنة الضريبية طبقاً لدخله المحتمل أومسترشداً بالضريبة المستحقة فى السنة السابقة . وتتولى الادارة تسوية الضريبة بعد ربطها على أساس اقراره الحقيقى ويرد له ما يزيد عن قيمة الضريبة المربوطة أو يطالب بدفع ما قد يقل عنها .

٤ — الدمغة : وهى طريقة غير مباشرة للدفع وذلك بقيام الممول بلصق طوابع دمغة يشتريها من الخزانة على العقود والمحررات والمطبوعات أو باستخدام أوراق مدموغة .

٥ — الحجز فى المنبع : حيث تكلف الخزانة شخصاً آخر غير الممول يكون فى مركز المدين للممول بخصم هذه الضريبة ودفعها إلى الخزانة . ويتميز هذا الأسلوب بسهولة التحصيل وانخفاض تكاليفه وسرعة والتحصيل وتحاشيها

لطرق التهرب المختلفة والتخفيف من حدة الاقتطاع على الممول. وقد حقق استخدام هذا الأسلوب نتائج فعالة في دول عديدة مما حدى الى اتجاه العديد من التشريعات إلى إقتباسه وتطبيقه .

ثالثاً ـ قواعد التحصيل :

وضع المشرع العديد من القواعد والأحكام المنظمة حتى يضمن للخزانه حقوقها سواء فى مرحلة الربط أو التحصيل دون أن يغفل فى نفس الوقت حماية الممول وصيانة حقوقه .

فقد كفل القانون للخزانة العديد من الضمانات ورتب لها الحقوق للوصول إلى المادة الخاضعة وتقدير دين الضريبة بطريقة دقيقة كما منحها السلطات التى تكفل لها الحفاظ على حقوقها واستئدائها لديها . ويمكن الإشارة إلى بعضها .

فقد خول المشرع لمندوبى مصلحة الضرائب حق الاطلاع على ما يريدون الاطلاع عليه من وثائق وأوراق ودفاتر سواء لدى الممول أو لدى الغير من الهيئات الخاصة أو المصالح الحكومية والهيئات العامة . بل ويجوز للنيابة العامة أن تطلعهم على ملفات أى دعوى مدنية وجنائية وذلك لتمكينهم من تحديد دين الضريبة كما تم وضع الجزاءات على من يعرقل استخدامها لهذا الحق سواء بالامتناع أو باتلاف الأوراق والمستندات قبل انقضاء مدة التقادم التى يسقط بعدها حق الحكومة وكذلك رعاية منه لدين الضريبة وحدا من التهرب فقد أوجب على فريق من الموظفين ابلاغ الادارة الضريبية عن كل بيان يتصل بعلمهم من شأنه ان يحمل على الاعتقاد بارتكاب غش أو طرق احتيالية للتخلص من دين الضريبة ، كما منح [illegible] المالية لكل من يتقدم إلى السلطات بمعلومات تساعدها فى مراقبة [illegible] إلى [illegible] اكتشاف الغش الضريبى ، بالاضافة إلى ذلك يقرر المشرع الجزاءات على المتهربين

من الضرائب سواء فى صورة جزاءات مالية أو فى شكل زيادة للضريبة المستحقة أو فى صورة جزاءات جنائية كالحكم بالغرامة أو بتوقيع عقوبة الحبس .

وقد جعل المشرع دين الضريبة دينا ممتازاً على جميع أموال المدين من منقول وعقار ومنح الخزنة حق الأولوية وحق التتبع للحصول على المبالغ المستحقة ضماناً لحقوقها وضمانا للتحصيل . كذلك فقد نظم المشرع اجراءات سريعة لتحصيل الضريبة وذلك بالطريق الادارى إذا لم يقم الممول بدفع مبلغ الضريبة فى الميعاد المقرر كما خول القانون للادارة الضريبية سلطة الحجز التحفظى دون الالتجاء للقضاء على أموال المدين تحت أى يد كانت استيفاء للضرائب .

كذلك تقتضى القواعد العامة فى التشريع الضريبى [illegible] الدفع أولا فالمعارضة » بمعنى أنه يتعين على الممول دفع الضريبة المستحقة أو[illegible]له بعد ذلك أن يطعن فى مقدارها أو يعارض فى صحة فرضها بعد ذلك حرصاً منه على عدم التسويف والتأخير فى الوفاء بدين الضريبة . كذلك لا يجوز للمدين أن يطالب بالوفاء بدين الضريبة عن طريق المقاصة مع دين حكومى آخر إلا إذا كان هناك نص يتيحه ضمانا لسرعة التحصيل وعدم ارتباك الحسابات العامة من مصلحة الضرائب ومختلف المصالح الحكومية . وتحقيقاً للعدالة وحفاظاً لحقوق الممول نظم القانون قواعد التحصيل وفى مقدمتها عدم تحصيل الضريبة إلا بتوافر الواقعة المنشئة لها مع تحديد اجراءات ربطها وتحصيلها . وقد وضعت المواعيد التى تمكن الممول من ابداء ملاحظاته على تقدير الادارة والطعن فى تقديراتها إذا لم تأخذ بوجهة نظره سواء أمام لجان الطعن أو بعد ذلك أمام القضاء .

الفصل الثالث

السياسة الضريبية

أدي التطور إلى تغير دور الدولة وأهدافها فبعد أن اقتصر نشاطها المالي في إطار الفكر التقليدي على توفير الموارد اللازمة للخزانة للقيام بالنفقات المحدودة وامتنع عليها التدخل في النشاط الاقتصادي مستهدفاً الأمر حياد الضريبة أي العمل على عدم تأثيرها في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ، أصبحت الضريبة في إطار الدولة الحديثة أداه للتأثير في الأوضاع الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والعدالة وعاملا يساهم في تغيير الهيكل الاقتصادي ، كما أصبحت لها وظيفتها الاجتماعية التي ترمي إلى القيام بها وأن تعارض هـذا أحياناً وفي حالات محدودة مع وظيفتها كأداة لجمع المال . كما للضريبة دورها في تدعيم وتطبيق الفكر السياسي في المجتمع الذي تعمل فيه .

ويتطلب استخدام الضريبة كأداة لتحقيق أهداف المجتمع من تنمية وعدالة واستقرار معرفـــة بردود فعل المولين والمتحمل بالضريبة في النهاية وكذلك

التحقق من نتائجها الاقتصادية . وسيكون ذلك موضوع هذا الفصل الذي يقسم إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : ظاهرة نقل العبء .

المبحث الثاني : الضريبة والاستثمار .

المبحث الثالث . الضريبة والاستقرار الاقتصادي .

المبحث الاول

نقـــل عبء الضريبـة

يحدد القانون الخاص بكل ضريبة عناصرها المختلفة فيبين وعاءها والأشخاص الخاضعين لها وأسلوب ربطها وتحصيلها ويقوم الممول أو المكلف بدفع الضريبة بالوفاء بها بالطريقة التي يرسمها القانون . ولكن مع الوفاء بها قد يحاول الممول القاء عبئها أي بالتخلص منها كلياً أو جزئياً وتحميل الآخرين بها و مشاركتهم فيها وقد يحاول هؤلاء بدورهم نقلها إلى غيرهم حتى تستقر في النهاية على ممولين يتحملون عبئها الفعلي .

ولذا فإن بحث ظاهرة نقل عبء الضريبة هو بحث لتحديد الشخص المتحمل فعلا لعبئها وبيان كيفية توزيع هذا العبء الفعلي . ولا شك أن هـــذا الأمر يتطلب تحليل الوضع الخاص بكل ضريبة في إطار النظام القائم وفق أوضاع السوق . كما يتطلب في البدء تحديد بعض المفاهيم الرئيسية اللازمة لتفهم هـذه الظاهرة وتمييزها عن غيرها التي قد تختلط بها .

فالشخص الخاضع للضريبة الذي حدده القانون هو الممول القانوني ، أي الذي يقع عليه العبء القانوني . وقد يعجز هذا الشخص عن تحميل الآخرين

بها فتستقر نهائياً على كاهله فيصبح في نفس الوقت المكلف القانوني والممول الفعلي أي المتحمل لعبئها القانوني والفعلي الذي ينتج عنه إقطاع جزء من دخله مباشرة أو بطريق غير مباشر عن طريق شرائه السلع بسعر مرتفع يحتوي على الضريبة المفروضة . ومثال ذلك أن تفرض ضريبة على انتاج سلعة معينة ويقوم صاحب المصنع بدفعها وقد لا تسمح له الأوضاع بنقل الضريبة إلى آخرين سواء برفع ثمن السلعة أو خفض أسعار المواد الأولية التي يشتريها فتستقر على كاهله فيختلط في هذه الحالة العبء القانوني بالعبء الفعلي .

أما إذا نجح الممول في اشراك غيره في دفعها بتحويلها إليه كلياً أو جزئياً فتبدو ظاهرة نقل العبء إلى أن تستقر على شخص معين يتقلص دخله وتنكمش عدد الوحدات التي يمكن أن يشتريها بهذا الدخل . ويمكن بالتالي التفرقة في هذه الحالة بين الممول القانوني والممول الفعلي .

وقد يتم نقل العبء إلى الأمام أو إلى الخلف . وفي الحالة الأولى يكون عن طريق نقلها في اتجاه المستهلك أي بنقلها إلى المراحل التالية للانتـــاج « تاجر الجملة » تاجر التجزئة » حتى تصل إلى المستهلك . أما نقل العبء إن الخلف فيتحقق إذا استطاع المنتج الذي تفرض عليه الضريبة تحميلهـــا للعمال الذين يعملون في مصنعــه بتخفيض أجورهم بقدرها أو بجزء منها أو إلى بائعي المواد الأولية بتخفيض سعرها أي بنقلهـــا إلى المراحل السابقة عن المرحلة التي فرضت فيها .

رسملة الضريبة : يمكن التفرقة بين عبء الضريبة وبين رسملة الضريبة . إذ يؤدي فرض الضريبة على دخل نوع من أنواع رءوس الأموال عقارية كانت أو منقولة إلى نقصان في قيمتها ويسمى ذلك برسملة الضريبة أو استهلاكها . ومثال ذلك إذا كان هناك سند قيمته ١٠٠ جنيه ويغل فائدة قدرها ٤ ٪ فإن فرض ضريبة على عائده قدرها ٥٠٪ مثلا فسيدفع ذلك إلى انخفاض قيمة السند إلى ٥٠ جنيهاً .

كذلك الأمر فإن الغاء ضريبة كانت مفروضة على رأس المال أو السند كما في المثال السابق يستتبع ارتفاع قيمته بما يساوي الضريبة المجمدة.

التهرب من الضريبة : يستدعى الأمر التميز بين نقـــل عبء الضريبة والتهرب منها . أما نقل العبء فيتم بعد أن يكون الممول أو المكلف قد دفع الضريبة فيحــاول بعد ذلك من جانبه استردادها بإلقاء عبئها على الآخرين . فإذا وفق في سعيه فيكون بذلك قد تخلص إما كليـــاً أو جزئياً من العبء الواقع عليه وحمله للآخرين وتجدر الإشارة إلى انه لم يترتب على هذه المشاركة ضياع لأي حق من حقوق الخزانة التي تكون قد استوفته ولكن فقط توزيع للعبء بين متحمليه .

أما التهريب الضريبي فهو التخلص من الضريبة التي تبغي الخزانة اقتطاعها . ويمكن التفرقة داخله بين التجنب الضريبي Tax Avoidance والغش الضريبي Tax Evasion . والأول هو تخلص مشروع من الإلتزام بدفـع الضريبة بالافادة من ثغرات القانون الضريبي ولا يرتب أي خرق للقانون .

أما الغش الضريبي فهو تهرب غير مشروع يتضمن مخالفة للقانون وقد يقع هذا الغش عند تحديد وعاء الضريبة أو ربطها فيمتنع الممول مثلا عن تقديم اقرار بدخله أو يقدم اقرارا غير سليم مخفياً عناصر خاضعة للضريبة . أو قد يغش عند تحصيلها بإخفاء أمواله فيجعل من المتعذر على مصلحه الضرائب استيفاء حقها . فالغش خلافاً للتجنب عمل غير مشروع تدفع إليه العديد من الأسباب ويحيق بالخزانة خسارة محققة ويخل بالعدالة كما يؤدي إلى العديد من الاختلالات الاقتصادية التي تؤثر في التساوي في مراكز المتنافسين . ولذا تسعى الدول المختلفة بالعديد من الوسائل إلى مكافحة الغش سواء بوسائل واقية أو عقابية تختلف فعالية كل منها حسب الأحوال. ومثال الأولى حق موظفي الخزانة في الاطلاع على الوثائق والملفات لتمكينها من الربط بطريقة صحيحة أو التبليغ بواسطة الغير لمساعدة

الادارة في الرقابة على الاقرارات أو استخدام طرق معينة للتحصيل كالجباية في المنع أما الجزاءات العقابية فمثالها الجزاءات المالية لمضاعفة المبلغ المطلوب أو مصادرة المال موضوع الضريبة .

بعد أن عرضنا للمفاهيم المختلفة التي تحددمضمون نقل العبء يجدد التعرض بطريقة موجزة للنظريات المختلفة لنقل العبء الضريبي .

نظريات نقل العبء الضريبي :

١ – نظرية الفزيوكرات :

نادى الفزيوكرات أو الطبيعيون في منتصف القرن الثامن عشر بأن الأرض هي مصدر الثروة والانتاج . وأن الزراعة وحدها دون غيرها هي القادرة على تحقيق فائض أو دخل صافي ، وأن طبقة المزارعين والملاك هي الطبقة المنتجه خلافاً للصناع والتجار الذين يعتبرون في نظرهم طبقة عقيمة لا تنتج إلا ما يكفي فقط لسد حاجتهم ولا تخلق أية ثروة جديدة .

وترتيباً على ذلك ولعدم وجود مصدر آخر فلا تستمد الدولة إيراداتها إلامن ناتج الأرض الصافي . إذ أن فرض ضريبة على أجور العمال الزراعيين سيؤدي إلى رفع أجورهم وبالتالى يحمل أصحاب الأرض لعبء الضرائب حتى لا يتوقف الانتاج. كما أن فرض ضريبة على طبقة الصناع والتجار (وأرباحهم نفقة ضرورية لا تكفي سوى حفزهم على المضي في العملية الإنتاجية تؤدي إلىرفع أثمان منتجاتهم التي يقع عبؤها في النهاية على ناتج الأرض الصافي . ونتيجة لأن الضرائب المختلفة تنصب في النهاية على فائض الأرض فقد نادى الفزيوقراط بالضريبة الوحيدة على ناتج الأرض الصافي .

ولا شك أن تنوع مصادر الانتاج وتعدد عناصره يفند آراءهم في قصر الانتاج

على الأرض أو في وصفهم الطبقات العاملة والتجاربالعقموعدم الانتاج فمصادر الانتاج عديدة والانتاج هو خلق المنافع كما أن الضرائب متعددة ولا تقع جميعها على الأرض بل يمكن القاء عبء الضرائب المفروضة على الأرض على غيرها من الأنشطة الأخرى .

٢ – نظرية الانتشار :

خلافاً للنظرية التي نادى بها الفزيوقراط حيث ينصب العبء في النهاية على طبقة مـــلاك الأرض فإن الإنتشار يعني أن آثار الضريبة لا تتوقف عندالممول القانوني بل تنتقـــل إلى أشخاص آخرين ينقلونها بدورهم إلى مجموعاتثالثة فرابعة فينتشر أثرها ويتوزع في النظام ككل بين جميع أفراده فينتفى بذلك فكرة ممول نهائي معين بل الممول هو جمهور الأمة على السواء .

ولقد تعدد المنادون بهذه النظرية كتوماس مان التجاري الذي فكر في أن الضرائب لا تظل على كاهل المستهلكين بل يؤدي فرضها إلى ارتفاع الأجور نتيجة لإرتفاع أسعار السلعةوالتي يتحملها المنتجون الذين يحملونها بدورهم على سلعهم المنتجة وتبدو الفكرة أكثر وضوحاً مع كانار الفرنسي Canard فوفقاً له ينتقل عبء الضريبة بطريقة لا نهائية إلى حد القول بأن العبء لا يتحمله فرد معين بل ينتشر هذا العبء بين جميع أفراد المجتمع

ولا شك أن هذه النظرية تبسط وتعمم كثيراً وتغفل الآثار المتغايرة التي يمكن أن تثيرها الضرائب المتعددة على العناصر الاقتصادية المتنوعة وفقـــاً للأوضاع المتباينة . فهنـــاك عدد من الضرائب لا ينتقل عبؤه أوينتشر بسهولة خلافاً لأخرى فيتحملها كلياً أو جزئياً الممول القانوني كما أن انتقال العبء يحكمه العديد من العوامل المؤثرة التي عرضت لها النظرية الحديثة .

٣ – النظرية الحديثة :

تعتبر نظرية نقل العبء في مجموعها الآن وليدة أفكار المدرسة الحديثة حيث تعالج هذه الظاهرة باعتبارها مشكلة من المشاكل الخاصة بتحديد الثمن وامتداد نظرية القيمة ويفترض تحليلها وقيامها في اقتصاد السوق حيث تحدد الأسعار بحرية نتيجة تفاعل العرض والطلب وتتوقف في الفترة الطويلة على تكلفـــة الانتاج حيث يكيف المنظمون ظروفهم الانتاجية وفقاً للأوضاع الاقتصادية .

ولكن ذلك لا يغفل دراسة هـــذه الظاهرة في نظم أخرى وخاصة النظم الاقتصادية المخططة حيث تحدد مقدماً آثار الاقتطاع الضريبي آخذاً في الاعتبار للأسعار المخططة ووضع الاستغلالات المختلفة وكيفية توزيع الدخول . ومع ذلك فإن هـذا الوضع النظري يختلف عن الواقع . إذ أنـه وإن كانت سيادة المستهلك مقيدة إلا أنـه يحتفظ بحقه في الاختيـار بين السلع المختلفـة حسب أسعارها المعلنـة بالإضافـة إلى أن هناك اتجاه متزايد نحو إعطاء حرية أكبر للوحدات المنتجة في تحديد نوعية إنتاجها وتغيير أسعارها في حدود معينـة بالنسبة لبعض السلع . مما يسهم بالتالي في وجود فيبرز هذه الظاهرة في إطار هذا الاقتصاد .

أما إذا نظرنا إلى الأنظمة الأخرى وهي اقتصاديات السوق فإن دراسة هذه الظاهرة وتحليلها يتوقف على بعض المعطيات والعوامل .

إذ يتوقف نقل العبء أو انتشاره على عدد من العوامل منها نوعية الضريبة المفروضة على (ضريبة على الانفـاق أو على الدخل أو على رأس المال) على نطاق تطبيقها (ضريبة نوعية أو عامة) على سعرها (نسبية أو تصاعدية) . كذلك يتوقف الأمر على درجة التنافس السائدة في الـسوق (منافسة كاملة ، غير كاملة ، أو وضع احتكاري) بالإضافـة تبرز أهميـــة مرونـة العرض ومرونة الطلب

والمرحلة التي تمر بهـا تكاليف الإنتاج (تكلفة متزايدة أو تكلفة متناقصة)
وسنتناول بالتحليل السريع بعض هذه العوامل : —

١ — تتوقف إمكانية نقل العبء لضريبة معينة على مدى (قربها من تيارات التعامل ودقة تقييم المادة الخاضعة) ويقل نقل العبء تبعاً لدرجة تشخيصها ولنطاق تطبيقها .

فمن الملاحظ أن نقل العبء يرتبط بالواقعة المنشئة للضريبة . فالضرائب المستحقة بمناسبة المبادلات أيسر نقلا من تلك الضرائب المفروضة على موقف معين . بمعنى أن الضرائب غير المباشرة التي تصيب الانفـاق أكثر إمكانية في نقل عبئها من الضرائب المباشرة التي تفرض على الدخل ، وهذه بدورها أيسر نقلاً من الضرائب المفروضة على رأس المال . إذ ينظر إلى الضريبة غير المباشرة كعنصر من عناصر التكلفة يعمل المنظم على ادماجهـــا في السعر الذي يكون واحداً بالنسبة للسلعة الواحدة لكافة المنتجين وفقاً لظروف السوق . وكذلك يختلف مدى نقل العبء في إطار الضرائب غير المباشرة حسب نوعها. فالضريبة على الاستهلاك يختلف إمكانيـــة نقل عبئها عن الضرائب المفروضة على تداول الملكية إذ يتوقف سعر هـذه الملكيـــة على ظروف كل من المشترى والبائع بجـــانب تأثرها بالأوضاع العامة . كذلك يتوقف نقـل العبء على مدى الدقة في تقدير الوعاء وتحديده، فهي في الضرائب القيمية أكثر منها في الضرائب الحكمية وفي العينية أكثر منها في الضرائب الشخصيـة التي تختلف خصائصها من ممول إلى آخر حسب أوضاعه .

٢ — يتوقف نقـل العبء على ظروف السوق : كيفية تحديد السعر، مدى مرونة العرض والطلب ، درجـــة التنافس ، والمجال الاقتصادي. فكلما أمكن تحديد سعر التكلفة بدقة وبسرعة كلما بدى الأمر واضحاً أمام المنتج وحاول إلقاء عبء الضريبة . ويبـــدو ذلك في أن الضرائب المفروضة على المنشآت

الصناعية والتجارية أيسر في نقل عينها من الضرائب المفروضة على الاستغلالات الزراعية، كذلك فإن الأمر أكثر وضوحاً بالنسبة للمنشآت التي تمسك بحسابات منتظمة عنه بالنسبة للمنشآت الصغيرة غير المنظمة.

درجة مرونة العرض والطلب : والمبدأ العام الذي توضحه النظرية الحديثة أن قسمة العبء بين المستهلكين والمنتجين يتم وفقاً لنسبة مرونة العرض إلى مرونة الطلب أي هو دالة للعلاقة بين قوى العرض والطلب .

فدرجة نقل العبء تتحدد بطريقة عكسية تبعاً لدرجة مرونة الطلب . فكلما كان الطلب على السلعة مرناً كلما تعذر نقل عبء الضريبة إلى المستهلك ، وبالعكس كلما قلت المرونة كلما زادت إمكانية البائع في نقل جزء أكبر من عبء الضريبة إلى المستهلك . فمثلا ضريبة على سلعة كمالية أقل في إمكانية نقل عينها من ضريبة على السلع الضرورية .

وخلافاً لذلك فإن نقل العبء يتم في اتجاه مباشر حسب درجة مرونة عرض السلعة . ويعتبر العرض مرناً إذا كان التغير في الثمن يؤدي إلى تغير أكبر في الكمية المنتجة ، ويعتبر غير مرن في الحالة العكسية . فحينما يكون العرض لانهائي المرونة يتم نقل العبء بالكامل ، أما إذا كان العرض عديم المرونة فيحتمل البائع العبء بالكامل . وبطريقة عامة كلما كان عرض السلعة مرناً كلما أمكن نقل جزء أكبر من عبء الضريبة إلى المستهلك وكلما كان العرض غير مرن كلما تحمل البائع بالنصيب الأكبر . فنقل عبء الضرائب المفروضة على السلع الزراعية أصعب في درجته حيث لا يتيسر زيادة العرض بسرعة مقارناً بالسلع الصناعية التي يمكن تطويع إنتاجها تبعاً لظروف السوق .

يتوقف نقل العبء حسب **درجة التنافس** . التي يتراوح بين المنافسة الكاملة من جانب والاحتكار من جانب آخر . فتزداد إمكانية نقل العبء في حالة التنافس عنها في

الاحتكار . إذ أن المحتكر بسعيه إلى تحقيق أقصى ربح ممكن يصطدم بصعوبات في نقل عبء الضريبة إلى المستهلك ويتوقف الأمر إلى حد كبير على درجة مرونة العرض والطلب وطبيعة التكلفة . وإما في حالـــة المنافسة الكاملة فتندمج الضريبة في السعر وتنتقل إلى المشترى .

تختلف كذلك إمكانية نقل العبء حسب طبيعة تكاليف الانتاج فإذا كان إنتاج السلعه خاضعاً لقانون النفقات المتناقضة بمعنى أنه يترتب على إنتاج سلعة ما نقص في تكلفة الوحدة فإن فرض ضريبة على هذا النوع من السلع يؤدي إلى إرتفاع الثمن بأكبر من الضريبة لأن هبوط الطلب بسبب ارتفـــاع السعر يدفع المنتج إلى تقليل إنتاجه فيرتد إلى مرحلة إنتاج تزيد فيها نفقة الوحـــدة بدرجة أعلى مما كانت .

أمـا إذا كان الإنتاج خاضعاً لقانون النفقات المتزايدة (الغلة المتناقصة) فإن زيادة الإنتـاج يدفع إلى زيادة النفقة . ولذا فإن فرض الضريبة يؤدي إلى الحد من الإنتـاج أو الهبوط به إلى مرحلة تقل فيها تكلفة الوحدة . فيرتفع الثمن بأقل من مقدار الضريبة .

أما السلع التي يخضع إنتاجها لقانون النفقـــات الثابتة ، أي تلك التي لا تتأثر بزيادة الإنتاج في تكلفتها فإن تغير الثمن يكون معادلاً لمقدار الضريبة .

يتوقف نقل العبء أخـيراً على المجال الاقتصادي . ففي حالات الرواج وارتفاع الأسعار يسهل نقل العبء إلى الأمام عنه في حالات الركود حيث تتراكم السلع المنتجة ويقل الطلب . وبطريقة عامة يمكن القول أن الضريبة تنتقـل من مراكز القوة بالمفهوم الواسع إلى من هم في مراكز أكثر ضعفاً وأقل قوة .

ولا شك أن هذه النظرية الحديثة وإن كانت أكثر اكتمالاً مما سبقتها فإنها تقصر عن مراعاتها لعـدد من العوامل المؤثرة في نقل العبء كالعوامل النفسية أو وجود اتحادات عمالية تحد من نقل العبء إلى الخلف وإثر الانفاق الحكومي في نقل العبء .

المبحث الثاني

الضريبـــة والاستثمار

تعمل الدولة على تحقيق أهدافها سواء بقيامها مباشرة بنشاطها كالانفاق العام في الأوجه المختلفة أو بالتدخل بأساليب متعددة كسن القوانين واللوائح أو باستخدام أدوات سياستها المالية والاقتصادية لتوجيه النشاط الذي يترك في أيدي وحدات مستقلة سواء كانت فردية أو عامة أو بالمشاركة .

وتعد الضريبة أحد هذه الأدوات التي ترمي إلى توفير الموارد اللازمـة للنفقـات العامـة التي أنيط بها تغطيتها ، كما يستخدم كأداة لتحقيق التنمية والاستقرار والعدالة . ولعل تفهم الآثار الاقتصادية للضريبة يتضح بعرض جانب لدورها في تشجيع الاستثمار الخاص لا سيا في الدول المتخلفة .

ولا يقلل ذلك من دورها التمويلي كأداة لتوفـير الموارد اللازمة لتغطيه الانفاق على الخدمات العامة وتوفير قدر من الموارد للقيام بالاستثمار . فالارتفاع بهذا الدور وزيادة حصيلتها التي تتصف بانخفاضها وضآلة نسبتها إلى الدخل القومي مقارنة بالوضع في الدول المتقدمة يمكن من التوسع في البرامج الاستثمارية الحكومية إلى حد كبير وتعالج قصور الادخار والاستثمار الخاص . وتجدر

الاشارة إلى أنه لاينقص هذه الدول الوسائل تقدر افتقارها إلى الرغبة والتصميم.

وبينما قد نوفر المدخرات الأموال اللازمة لتمويل التنمية فإن معدل التقدم يتحدد بكيفية استخدام هـذه الأموال . وقد حالت عوامل عديدة في الدول المتخلفة دون زيادة حجم الاستثمارات وحسن توجيهها وأهم هـذه العوامل : —

١ — ضعف الحافز على القيام بالاستثمارات لضآلة الطلب وضيق حجم الأسواق. فالطلب الكلي على السلع الصناعية ضئيل لانخفاض الدخل الذي يوجه الجزء الأكبر منه إلى الوفاء بالسلع الضرورية الاستهلاكية ، كذلك فإن الميل الحدي إلى الاستيراد كبير مما يثبط من همم المنظمين في الاقدام على الاستثمار في فروع جديدة أو زيادة استثماراتهم خشية عدم إمكان تصريف منتجاتهم . ولا شك أن مخاطر المشروع تزداد كلما كبر حجمه وظهرت حاجته إلى أسواق واسعة .

٢ — قلة عدد المنظمين الذين يخاطرون بمشروعاتهم رغم زيادة فرص الاستثمار ويرجع ذلك إلى عدم توافر البيئة الاجتماعية الصالحة لزيادة عددهم وإلى ندرة الاداريين المتخصصين الاكفاء وإلى انخفاض معـدل العائد المتوقع للشركات الهامـة بالمقارنة باستثمار الأموال في أوجه النشاط الأخرى . فبينما يتراوح عائد الاستثمارات الطويلة المدى بين ٢ ٪ ، ٥ ٪ يرتفع الربح في المضاربات وفي الأقراض لصغار المزارعين والتجار إلى ٧٠ ٪ مما يتطلب ضرورة قيام الدولة بهذه الاستثمارات .

٣ — إرتفاع تكلفة المشروعات نتيجة انخفاض إنتاجية العامل إلى ٢٠ ٪ عن إنتاجية العامل في الولايات المتحدة ، ويعني ذلك الحاجة إلى عدد يتراوح بين ٥، ١٠ عمال للقيام بعمل شخص واحد في الولايات المتحدة . وترجع

انخفـــاض إنتاجية العامل إلى أسباب عديدة منها : انخفاض المستويات الصحية وانتشار الجهل وقلة الدراية والتمرين وندرة المتخصصين وقيـام العوائق الاجتماعية والفنية التي تحد من حرية الانتقال من مهنة إلى أخرى بجانب انخفاض نصيب العامل من رأس المال وعـدم استخدام الفن الانتاجي الحديث .

كذلك فإن هذه الدول تفتقر إلى المشروعات الأساسية من قوة محركة وطرق ووسائل للمواصلات ومن عدم وجود صناعة متشابكة مترابطة متكاملة تظهر وفورات خارجية تزيد من إنتاجية المنشآت الجديدة وتخفض من تكلفتها. فالصناعات في نظـام اقتصادي تعتمد على بعضها البعض وتعد كل منهـا سوقـاً للأخرى ، فكل تحسين في إنتاج صناعة معينة تفيد منه باقي الصناعات . ولذا فإن عدم وجود صناعات متكاملة يدفع إلى الحد من قيام مشاريع جديدة أو إلى تحميلها تكاليف إنتاجية مرتفعة تؤدي إلى رفع أثمان السلع وتضيق حجم السوق الذي توزع فيه هذه المنتجات .

فالدول المتخلفة تفتقر إلى الصناعات الرئيسية والقوة المحركة . فبينما يبلغ في سنة ١٩٥٩ نصيب الفرد من القوة الكهربائية ٣٫٥١٨٫٠ كيلوات في الولايات المتحدة ينخفض نصيب الفرد إلى ١٥٤٫٨ كيلوات في آسيا . كذلك تفتقر هذه الدول إلى طرق للمواصلات وسرعة في النقل مما يحد من إمكانية إنماء أسواق كبيرة في الداخل والخـارج بدلاً من وجود أسواق عديدة منعزلة تحد من الانتاج ، وتقلل من التخصص وتخفض من الكفاية الإنتاجية ، ولا تسمح بإمكان استغلال الموارد المعطلة ولا تحفز على تطبيق فن إنتاجي حديث يحل محل الأساليب البدائية المستخدمة .

وهكذا يبدو مما تقدم أن انخفاض معدل الاستثمارات يرجع إلى نقص الطلب وكثرة المخاطر التي تحف بالمشروعات الجديدة ، وعدم توافر الأموال اللازمة

لتمويلها مما يؤدي إلى أن يظل الدخل منخفضاً والاقتصاد متخصصاً في انتاج المواد الأولية تابعاً لاقتصاديات أجنبية مسيطرة .

ولذا فان تحقيق النمو الاقتصادي يتطلب وضع سياسات فعالة لتذليل الصعاب واستخدام أكثر الوسائل كفاءة لتحقيق الغايات بزيادة الدخل الحقيقي وزيادة الانتاجية والحد من علاقات التبعية بالنسبة للخارج . ويتم ذلك باعداد البيئة الصالحة لتنمية الموارد البشرية والمادية ، والتغلب على العقبات الاقتصادية من قيم اجتماعية وثقافية وتنظيمات سياسية وقانونية وادارية تصطدم بالتقدم وتعرقل سيره .

وكما بينا يتعذر الفصل بين الجانب الاقتصادي وهذه الجوانب الأخرى التي تؤثر على التنمية وتعوقها . فالاقتصاد يعمل في نظام اجتماعي معين يؤثر فيه ويتأثر به . ولذا فان التغيير الاقتصادي يتطلب تغيرات أخرى في المجتمع وتطوير للهيكل السياسي والاجتماعي تدفع إلى زيادة ونجاح المجهودات المبذولة للتنمية . وذلك بخلق نظم تحبذ التنمية وتستخدم طرق جديدة للانتاج وتبث بواعث جديدة تؤدي إلى زيادة العمل لاشباع الحاجات المتزايدة . كذلك فان التنمية تهدف إلى علاج عيوب هيكل الاقتصاد المتخلف لتكوين وحدة متجانسة وذلك بخلق مستلزمات الانتاج الضرورية وتنمية شبكة هامة من المواصلات وتنظيم جهاز مصرفي يتفق وحاجيات الاقتصاد ، كما تعبىء الموارد اللازمة للتنمية وتحسن توزيع المشروعات بما يتفق والأهداف . كذلك بالعمل على تنمية الفروع القائمة وزيادة انتاجها ، وكفاءتها وخلق فروع انتاجية جديدة ، ولا شك أن هذه التنمية تساهم في نفس الوقت في الحد من علاقة التبعية التي تربط الاقتصاد المتخلف بالخارج وتخلصه من السيطرة الاقتصادية الأجنبية وذلك بالعمل على تنويع تجارتة واعادة توزيعها وبالتحكم في الأموال الأجنبية المستثمرة في قطاعاته الأساسية .

ولا بد لتحقيق التنمية من تغيير بنياني يكون من شأنه تحقيق زيادة دائمة وسريعة في الدخل الحقيقي للفرد عبر الزمن . ولا بد لذلك دفعة حقيقية بل سلسلة من الدفعات القوية تخلص هذا الاقتصاد من تخلفه . ويتحدد حجم هذه الدفعة بمقدار الاستثمار اللازم اجراؤه بانتظام لتحقيق حد أدنى من النمو، وتوفير مشروعات رأس المال الاجتماعي التي تتطلب قدراً كبيراً من المال والتي تتميز بعدم القابلية للتجزئة ومثالها مشروعات النقل والخزانات والسدود، والتي يقدرها البعض بما يتراوح بين ٣٠٪ ، ٤٠٪ من جملة الاستثمار . ولا شك أن الدفعة القوية وان كانت ضرورية إلا انها يجب أن تبنى على استراتيجية ملائمة .

ومن الواضح مما تقدم مدى أهمية وضع سياسة استثمارية فعالة وأهمية تكاتف القوى المختلفة والقطاعات العديدة الخاص منها والعام في الميادين والأنشطة المتعددة سواء كانت زراعية أم صناعية . وتسعى الدولة في اطار تداخلها إلى استخدام مختلف الأدوات لتحقيق أهدافها ومن بينها السياسة الضريبية التي لا تعمل فقط على توفير الموارد اللازمة للقطاع العام بل إلى تنظيم الاستثمارات الخاصة وتوجيهها بما يتفق وأهداف المجتمع . فتعمل الضرائب على معاقبة الاستثمارات التي تتجه إلى أنشطة أقل نفعاً للجميع، كاتجاه الاستثمارات إلى شراء الارض . فمثل هذه الانشطة وان عدت استثمارات من وجهة نظر المستخدم للاموال إلا أنها لا تضيف جديداً إلى طاقة المجتمع . ويمكن في هذه الحالة توجيه الاستثمار الخاص بأساليب عديدة . بفرض الضرائب على الزيادة في قيمة الاراضي التي تنتج من تزايد الطلب عليها وتزايد العمران ، كذلك بفرض الضرائب على الاراضي غير المستخدمة تشجيع الانشطة الاخرى في نفس الوقت .

وتعتبر التخفيضات الضريبية أكثر الاساليب انتشاراً في الدول المختلفة لتشجيع التنمية وبث الحوافز بل لقد شاع استخدامها كذلك في العديد من الدول

المتقدمة لتشجيع الاستثمار وتحبيذ جهود المنشآت لزيادة انتاجها .

وتتخذ هذه الاساليب أشكالاً عديدة فقد تكون بتخفيضات عامة لاسعار الضريبة لخلق الحوافز التي تدفع على اقتحام المخاطر التي تحيط بالمشابع وتؤدي إلى زيادة الناتج . وقد يتم ذلك في شكل تخفيضات في صالح المشروعات الجديدة أو قد ترفع أسعار بعض الضرائب وتخفض أسعار ضرائب أخرى للتأثير في بعض نواحي الاستثمار ، كذلك قد تستخدم الضريبة بطريقة تحد من قيام الافراد ببعض الاعمال وتوجيههم وجهة أخرى كفرض ضرائب عالية على عائد المضاربات وتخفيضها بالنسبة لانواع الاستثمار الاخرى ، كذلك قد تفرض ضرائب مرتفعة بقصد زيادة الجهد المبذول حتى يمكن التخفف من وقعها وتعويض جزء مما اقتطعته ، كذلك قد يمتد الاعفاء أو التخفيض إلى بعض الضرائب دون غيرها أو قد يمتد إلى الضرائب الحاضرة والمستقبلة .

ولقد اتبعت هذه الاساليب رغم العديد من التحفظات التي يبذلها المتشككون في جدواها وخاصة بمقارنة المنافع التي تحققها الاستثمارات مع الخسارة التي تحيق بالدولة من جراء تخفيض ايراداتها بالاضافة إلى جانب ذلك من اخلال هذه التخفيضات والاعفاءات بالعدالة وتأثيرها على تخصيص الموارد وخاصة على المستوى العالمي هذا بجانب صعوبة ادارة ومراقبة مثل هذه الامتيازات الممنوحة

وسنكتفي هنا بمعالجة دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات في قطاع الصناعة الوطني منها والاجنبي وان كان لا يقلل ذلك من أهمية دور السياسة الضريبية في تشجيع وتنمية القطاع الزراعي وهو القطاع الرئيسي في العديد من الدول المتخلفة الذي يتوقف على نموه توفير الموارد المالية للتنمية العامة للقطاعات الاخرى والموارد الاولية للصناعة والتوسع في التصدير وتوفير الواردات من السلع الضرورية واتساع السوق أمام الصناعة الناشئة وزيادة

الدخول وتراكم المدخرات .

ويثير تطبيق سياسة ضريبية بهذا الشأن الاجابة من تساؤلات عديدة : ــ

(١) ما هي المعايير التي يمكن استخدامها لتحديد الصناعات والمنتجات التي يمكن تشجيعها بواسطة السياسة الضريبية أي بواسطة الحوافز الضريبية ؟

(٢) ما هي طبيعة ومدى المزايا الضريبية والفترة التي تمنح خلالها ؟

(٣) تحديد الادارة التي يوكل اليها أمر ادارة البرنامج والموضوع - بيان سلطاتها وهل تطبق البرنامج بطريقة تلقائية أو تمنح الادارة سلطة تقديرية ؟

ما هي أساليب الرقابة لمتابعة البرنامج ونوعية الجـ زاءات عند ـلال به ؟

(٥) تقييم البرنامج وبيان مدى فعالية البرنامج مع المقارنة بين مزاياه وتكاليفه أي خسارة الدولة للايرادات المخفضة .

وتتعلق باجابة السؤال الأول اختيار استراتيجية التنمية الملائمة :

أما بالنسبة للسؤال الثاني فإن الهدف الأساسي للسياسة المتبعة والتخفيضات الضريبية المختلفة هي تشجيع الصناعات الجديدة ، ولا شك أن طبيعة وأهمية واستمرار المنافع الممنوحة يتوقف على اعتبارات عديدة . وتتأثر الاستثمارات بالمناخ الملائم ، وأمكانيات الربح الذي يتوقف بدوره على عدد من العوامل كحجم السوق والحماية الجمركية وتكاليف الانتاج وتوافر اليد العاملة والمواد الأولية

ووسائل النقل ومستوى الضرائب المفروضة ، ومن الواضح أنه كلما زادت أهمية الضرائب المفروضة كلما كان أثر التخفيض أو الاعفاء منها كبيراً بعكس الوضع إذا كان عبء هذه الضرائب محدوداً وكان من السهل التهرب منه .

ويمكن النظر إلى السياسة الضريبية المتبعة لتشجيع الاستثمار من حيث نطاقها ومن حيث العناصر التي تعامل معاملة تمييزية كالواردات ، والدخل ، والملكية والمبيعات .

وسنكتفي بالإشارة إلى بعض الأساليب التي يمكن اتباعها لتشجيع الاستثمار .

الضرائب على الواردات :

يمكن استخدام الضرائب على الواردات لتحقيق العديد من الأهداف . فهي أداة تمكن من توفير الأموال للتنمية وفي نفس الوقت تحد من استيراد السلع الكمالية موفرة بذلك العملات الأجنبية لاستيراد السلع الاستهلاكية بالاضافة إلى كونها أسلوب يتيح حماية الصناعات الوطنية وقصر السوق الوطني للاستثمارات الوطنية وتجشيع الأفراد على الاستثمار .

ولكن يتعين الحذر في استخدام هذا الأسلوب في جميع الحالات إذ لفعاليته للارتقاء بالناتج الوطني والانتاجية وحسن تخصيص الموارد يجب أن يستخدم في حالة الصناعات التي يكون من المتوقع نموها وخفضها لتكاليف انتاجها حتى تستفيد من المزايا النسبية لتخصصها . كذلك يمكن استخدام هذا الأسلوب بالنسبة للصناعات التي لها آثار انتشار خلفية وأمامية حتى تشجع الاستثمار في القطاعات المتداخلة سواء بتأثيرها على قطاع المواد الأولية أو على قطاع البيع . ومع ذلك فيجب عدم المغالاة في أثر مثل هذه الضرائب كما يجب الحذر من

الأخطار السياسية والاقتصاديةالتي تحيط باستخدامها كحماية بعض الصناعات ذات التكاليف المرتفعة التي يترتب عليها تحميل المستهلكين باعباء تخلف هـذه الصناعة بجانب سوء استخدام الموارد . ولذا فيجب أن يستخدم هذا الأسلوب الضريبي في اطار تنمية مخططة ولفترة محددة وأن يعاد النظر فيه دورياً حـتى تجتاز الصناعة ذات الكفاءة المتزايدة مرحلة الطفولة إلى مرحلة النضج وأن تخفض الضريبة الحامية بقدر ما حققته الصناعة من تقدم .

ويمكن الاشارة كذلك إلىرسوم الصادر كأداة لتشجيع الاستثمار فضلاً عن توفيرها الأموال في العديـــد من الدول المتخلفة لتمويل تنميتها وخاصة بالنسبة لتلك الدول التي تمثل صادراتها نسبة هامة من دخلها القومي كما انها قد تستخدم للحد من تصدير بعض المواد الأولية التي تحتاجها الصناعة بجانب كونها أداة لتشجيع وتحسين الجودة للسلع المصدرة . بـــل وتعمل على تشجيع أنواع من السلع المصدرة باعفائها من الرسوم والضرائب المختلفة .

وإذا ما نظرنا إلى التخفيضات الجمركية كأسلوب لتحقيق أهداف المجتمع لاحظنا تزايد أهميتها بالنسبة للتخفيضات من الضرائب الأخرى . وإذ يتوقف الأمر في النهاية على طبيعة الصناعة ومدى الاعفاء ومستوى أسعار الضرائب على الواردات.إذ يمكن اعفاء مواد البناء المستورد مثلا من تخفيض التكاليف الثابتة للمشروعات الجديدة ويضعها في مركز أفضل لمنافسة زميلاتها . كما أن تخفيض مدفوعاتها يحد من متطلباتها الرأسمالية ويسهل عمليات التمويل .

وفي العادة تقرر الدول المختلفة تخفيضات أو اعفاءات جمركـية على السلع الانتاجية ولكن بشرط عدم توافر سلع محلية مشابهة من حيث السعر وجودة الصنع . بالاضافة إلى ذلك فقد تقرر اعفاءات للمواد الخـــام أو السلع نصف المصنعة المستخدمة في تحقيق الانتاج النهائي . والصورة الغالبة لهذا الوضع هو تحديد هذا الاعفاء أو التخفيض بفترة زمنية محددة يختلف مداها باختلاف نوع

الصناعة ولأولوية المعطاة لها . فإذا اعتمدت الصناعة بدرجة كبرى على المواد الأولوية المستوردة فإن الغاء هذا الاعفاء أو التخفيض قد يودي بهذه الصناعة ما لم تكن قد كفلت لها حماية مرتفعة واغلق عليها السوق الوطني لضمان استمرار تحقيقها للكسب ولاغراء المستثمرين على القيام بالمشروعات في هذا الميدان . ولذا تقوم بعض الدول بالغاء هذا التخفيض أو الاعفاء بطريقة تدريجية بعد التأكد من أن صناعتها أصبحت قــادرة على انتــاج كم مرغوب فيـه بنوعية حسنة وبأسعار تقدر على التنافس . ومن الواضح أن أمثلة هذه الشروط قد يتطلب تحقيقها فترة طويلة كما يتحدد مداها بمدى الضغوط السياسية التي تمارسها الصناعة ولذا الأفضل أن يرتبط الاعفاء أو التخفيض بتوقيت زمني وان يخفف على مراحل محددة نسبياً حتى لا تتم هذه التخفيضات في صالح المنتجين وحدهم وتحد من رفاهية المستهلك . هذا بالاضافة إلى أن التخفيض أو الاعفاء يزيد من خسارة الدولة من الأموال التي فات عليها تحصيلها في صورة ضرائب ومــا لم يعوضها بنفع للمجتمع أو ارتفاع في حصيلة الضريبة في صورة ضرائب على الانتاج فقد يؤثر ذلك على أهمية نشاط الحكومة خاصة إذا كانت الضرائب تمثل نسبة هامة من مواردها المالية .

(٢) الضريبة على الدخل :

ترتبط الحوافز الضريبية عادة بالتخفيف أو بالاعفاء من الضرائب على الدخل التي تتخذ صوراً مختلفة ومنها ما يعرف :

(١) بالفراغ الضريبي أي باعفاء كلي أو جزئي خلال فترة زمنية من ضريبة محددة أو مجموعة من الضرائب .

(٢) السماح الاستثماري .

(أ) : الفراغ الضريبي :

ومقتضى هذه الفكرة أن تحيط نشاطاً اقتصادياً معيناً تريد تشجيعه بفراغ ضريبي أي باعفاء جزئي أو كلي فيجذب بذلك رؤوس الأموال غير المستغلة أو المستغلة من نواح أقل انتاجاً اليه فيؤدي ذلك إلى التوسع فيه وتوجيه الاستثمارات الموجهة المرغوبة من حيث النوع والزمان والمكان ، والحد من الأنشطة الأخرى التي لا ترغب الدولة في محاباتها .

وتستند فكرة الفراغ الضريبي إلى أن الممـــول يفيد الاقتصاد القومي من ناحية ، بطبيعة نشاطه الذي يقوم به ، ومن ناحية أخرى وبمقدار ما تدفعه من ضرائب . وعلى ذلك فان مما يتفق ودور الضريبة في التوجيه إلى جانب كونها أداة لجمع المال ومما لا يتنافى مع العدالة الضريبية أن تخفض مساهمة الفرد المالية بتخفيف عبء الضريبة الخاضع لها إذا كان نشاطه يفيد المجتمع بطريقة أفضل من الأنشطة الأخرى ، هذا والباب مفتوح لمختلف الممولين للاستفادة من هذا التخفيض أو الأعفاء بتوجيه نشاطهم الوجهة المرغوبة .

ويتطلب تطبيق فكرة الفراغ الضريبي توافر عدة شروط لتحقيق أهدافها:

(١) أن ينصرف تطبيق هذه الامتيازات إلى أوجه النشاط ذات الأهمية الرئيسية تبعاً لسياسة الدولة الاقتصادية .

(٢) يتعين أن تتناسب أهمية التخفيضات والاعفاءات مع أهمية النشاط إذ لا معنى لفراغ ضريبي لنشاط لا يفيد الجميع كثيراً .

(٣) يتطلب انجاح سياسة الفراغ الضريبي أن يكون عبء الضريبة المخفضة أو المعفى منها النشاط هاماً بحيث يحفز المستثمرين على الاستفادة

من هذا التخفيض وتجدر الاشارة أنه لا يقتصر مفهوم العبء على العبء الحسابي أي مقدار ما يقتطع من الممول فقط بل يتضمن العبء النفسي الذي يحس به الممول ويؤثر على سلوكه .

أشكال الفراغ الضريبي :

الفراغ الضريبي هو التخفيض الجزئي أو الكلي لضرائب الدخل أو للضرائب الأخرى لفترة محدودة . ويختلف مداه حسب رأس المال المستثمر والمنطقة المرغوب الاستثمار فيها ونوع الصناعة والأهمية المعطاة لها .

ويتخذ الفراغ الضريبي أشكالاً متعددة . فقد يتم بتخفيض أسعار الضريبة أو الضرائب على القطاع المرغوب تشجيعه مع إبقاء الأسعار ثابتة بالنسبة لباقي الأنشطة . وقد تخفض الضرائب على نشاط بينما تثبت الأسعار القائمة لبعض الأنشطة بينما ترفع أسعار الضرائب للبعض الآخر . كذلك قد يأخذ الفراغ الضريبي صورة رد الدولة للضريبة المدفوعة أو لنسبة منها إذا لم يكن من اليسير بداءه إعفاء الممول أو تغيير سعر الضريبة للنشاط الإقتصادي . كما قد يتخذ أيضاً شكلاً غير مباشر بمعالجة وعاء الضريبة نفسه كأن يقدر الوعاء جزافاً بقصد محاباة نشاط محدد أو تخفض نسبة من الوعاء مع إبقاء السعر ثابتاً دون تغيير حتى لا يولد زيادة في العبء النفسي بالنسبة لأوجه النشاط غير المعفاه .

ب — السماح الاستثماري :

يهدف السماح الاستثماري إلى تشجيع الاستثمار بتخفيض ضرائب الدخل المستحقة على المنشآت المختلفة مما يسمح لها بسرعة إسترجاع رأسمالها المستثمر ويضع تحت يدها موارد أكثر لمجابهة متطلباتها .

وتتعدد صور السماح الاستثماري فقد يتم بتخفيض نسبة من النفقات

الرأسمالية من وعاء الضريبة على الدخل أو عدم إخضاع الربح للضريبة إلا بعد مستوى معين وذلك لعام أو لسنوات متعاقبة .

ولا شك أن هذا الأسلوب وأسلوب الفراغ الضريبي يشجعان على القيام بالاستثمارات بالتخفيف من حدة المخاطر التي تحيط بالاستثمار وبزيادة العائد الصافي للمشروع. وتزداد أهمية هذان الأسلوبان كلما كانت أسعار الضرائب مرتفعة ولكن مع ذلك يمكن التمييز بينهما من زوايا متعددة.

١ – يتوقف الأثر في كل منها على حجم التخفيض المعطى ومدته. فيفضل الفراغ الضريبي السماح الاستثماري بالنسبة للمشروعات الجديدة إذا فاقت الأرباح المتوقعة خلال فترة الفراغ الضريبي مقدار السماح الاستثماري . ولكن يختلف الأمر إذا كان المسموح به وفقاً للأسلوب الثاني لفترة أطول عن عن الأسلوب الأول .

٢ – يعد السماح الاستثماري أكثر سهولة في تطبيقه ومتابعته إدارياً ويتصف بعمومية تطبيقه مقارناً بالنسبة للفراغ الضريبي الذي يتجه أساساً إلى إلى أنواع محددة من الاستثمارات . ومع ذلك فإنه يلاقي ترحيباً أكبر وذلك لكثرة تطبيقه وسهولة تفهمه من رجال الأعمال وتوقعهم تحقيق أرباح كبيرة في المراحل الأولى .

٣ – يتيح السماح الاستثماري فرصة للمنشآت التي تقوم بتوسعات وتجديدات مستمرة عاماً بعد آخر بينما يقتصر الفراغ الضريبي على فترة محدودة في مرحلة بدء النشاط . ولذا يمكن القول بأن الفراغ الضويبي ينظر أساساً إلى المشروعات الجديدة بينما لا يفرق السماح الاستثماري بين المشروعات الجديدة والتوسعات في المشروعات القائمة .

٤ – يعتبر أسلوب الفراغ الضريني أسلوباً محايداً بالنسبة للصناعات كثيفة

الاستخدام لرأس المال أو كثيفة الاستخدام للعمل بينما أن السماح الاستثماري يفضل ويمنح مزايا أكبر للأولى عن الثانية . ولذا فإن الأسلوب الأول يفضل الثـاني في الدول التي تعاني من زيـادة في اليد العاملة وندرة رأس المال ، وفي الدول التي تبغي تشجيع النشاط الزراعي .

٥ ـ مبدأ السماح الاستثماري محدد في المزايا التي يمنحها للمستثمرين لفترة محدودة وبالتالي في الموارد التي يفوت على الدولة تحصيلها خلافاً لأسلوب الفراغ الضريبي الذي يعتبر عاماً في المزايا التي يمنحها وفي المـــوارد التي تتنازل عنها الدولة، مما يدفع إلى قصره على انماط محددة من الاستثمارات ولفترات محددة وعلى ضرائب معينة. وذلك لأن التوسع في الاعفاءات من الضرائب المختلفة قد لا ينصرف فقط إلى ضرائب الدخل بل قد يتضمن الاعفاء من ضرائب الانتاج والدمغة والضرائب العقارية وغيرها وقد لا يقتصر على الضرائب القائمة بل قد يتضمن المستقبلة أيضاً، ولا شك أن مثل هذه الاعفاءات وخاصة إذا ما ارتبطت برأس المال الأجنبي لها عيب تجميد النظام الضريبي وعرقلة تطويره .

معاملة الأرباح والخسائر :

يعد الربح المحقق هو المصدر الأول للاستثمارات الجديدة ولذا تعمل الدول المختلفة على تقوية الحوافز لتشجيع اعادة استثمار وتنمية هذا المورد الذاتي . وقد لا يكون اعفاء هذا المصدر من الضرائب مجديـــاً في فترات تطبيق سياسة الفراغ الضريبي ولكنه أسلوب له أهميته في مراحل تالية لهذه السياسة وان كان تطبيقه ومراقبة تنفيذه يتطلب العديد من النفقات الادارية .

أما بالنسبة للخسائر فتختلف معاملة المشرع الضريبي للخسارة حسب الأهداف التي يبغيها . إذ تختلف آثار الضريبة المدفوعه على دخـــل المنشآت وخاصة التصاعدية حسب اختلاف معدلات الربح من سنة إلى أخـرى وحسب تحقيق

المنشأة لخسارة في بعض السنوات . ولذا فان الحد من آثار هذه الضريبة يحتم الأخذ في الاعتبار لمتوسط الدخل المحقق خلال فترة طويلة حتى يسمح ذلك باعطاء صورة تقترب من الواقع وتبرز فيها فترات الخسارة وفترات تحقيق الربح. وحفاظاً على الحوافز فقد يسمح المشرع بتحميل الخسائر أي خصمها من الأرباح خلال عام أو أكثر، وقد يكون هذا الخصم مطلقاً بلا تحديد، بل قد يسمح بالتحميل خلال فترات الفراغ الضريبي. كما قد يتم تحميل الخسائر إلى الأمام أو إلى الخلف أو جامعاً بينهما محققاً في كل حالة آثاراً مختلفة .

ويحقق الترحيل إلى الأمام تشجيع الاستثمارات الجديدة والمساهمة في الحد من المخاطر والحد من الاحتكارات القائمة، أما ترحيل الخساره إلى الخلف فيحابي المنشآت القائمة ويحبذ استمرارها بمساهمته في مجابهة التقلبات الاقتصادية وخاصة في فترات الانكماش .

ن الواضح ان مثل هذه المعاملة لها أهميتها ليس فقط في الدول المتقدمة بل في الدول المتخلفة أيضاً التي يحيق بالاستثمارات فيها العديد من المخاطر .

تطبيق وادارة المزايا الضريبية :

لا تتوقف فعالية المزايا الضريبية على مجرد تضمينها القوانين بل ترتبط هذه بلا شك بعملية تفسيرها وتطبيقها في المجالات المختلفة . فهناك بعض القوانين التي يتم تطبيقها تلقائياً بينما تتطلب الغالبية منها اتباع اجراءات اداريه لتحديد المنشآت الخاضعة لها.

وتعتبر الهند مثالاً لدولة تجعل تطبيق المزايا الضريبية تلقائياً إذ تعفى دخول المنشآت التي لا تتجاوز أرباحها ٦ ٪ من رأس المستثمر بشرط أن تكون الاستثمارات جديدة ويقل عدد العاملين فيها عن ٢٠ شخص . ويزداد الاعفاء بالنسبة لأنشطة محددة مع تزايد حجمها ومع احتفاظ السلطة المركزية بحقها

في استثناء بعض المشروعات وان لم تستخدم هذه السلطة عملا مما يحد كثيراً من هذا التحفظ .

كما تشترط بعض الدول لكي تستفيد المنشأة من التخفيضات الممنوحة أن تتوافر فيها شروط معينة كاستخدامها للمواد الأولية الوطنية ، وقيامها برأس مال معين وعملها على استثمار نسبة محددة من أرباحها . ولا شك أن لهذا الأسلوب التلقائي ومزاياه لسهولة التطبيق .

ولكن تعطي دول أخرى الادارة سلطة تقديرية في اختيار المشروعات التي ينطبق عليها القانون وتتعدد الأساليب في ممارسة هذه السلطة وان اشتركت أغلبها في تكوين مجلس تمثل فيه الوزارات المختصة كالتخطيط والمالية والاقتصاد والزراعة والصناعة يختص ببحث الحالات ليرفع توصياته بعد ذلك إلى مجلس الوزراء أو رئيس الدولة في بعض الحالات . ويلحق بهذا المجلس هيئة فنية تقوم بالدراسات المختلفة . وتختلف الدول في تطبيقاتها ومن حيث أهمية السلطات المعطاة لهذا المجلس وعدد الوزارات الممثلة فيه . ولا شك أن نجاح مثل هذا الأسلوب الذي يعطى سلطة تقديرية في تخير المشروعات وتحديد مدى استفادتها يرتبط نجاحه بكفاءة الادارة التي يمكنها الموازنة بين النفع العائد للمجتمع من السياسة الاقتصادية المرسومة من جانب والخسارة التي تحقيق بالدولة من جراء فقدانها لحصيلة الضريبة من جانب آخر وذلك بطريقة موضوعية دون انحراف و اتخاذ القرارات تحت ضغوط سياسية أو تعقيد الاجراءات وضياع الوقت مما قد يضعف من عزيمة المستثمرين ويحد من رغبتهم في الاستثمار .

ولذا فان بعض الدول توفق بين الأسلوبين التلقائي والمتطلب لسلطة التقدير بأن توضح الشروط التي يجب توافرها لكي تحظ المنشآة بالاعفاء أو التخفيض كتوضيح العاملين وحجم الاستثمار والقيم المضافة ومقدار السلع المصدرة ونوعية

المنتج • ولكن مع ذلك يتعذر في ظل برنامج واسع للحوافز الضريبية أن توضع مثل هذه الشروط بصفة جامدة ولا يؤخذ في الاعتبار التغير الذي يطرأ على الاقتصاد مما يتطلب اعطاء سلطة تقديرية للادارة دون استخدامها بطريقـة تحكمية . ومع تحديد السلطة التي تتابع التنفيذ وتمكن من تحقيق نفع المجتمع وقيام الشركة أو المنشآة بالتزاماتها في المواعد المقررة .

تقييم للحوافز الضريبية :

يتطلب تقيبم الحوافز الضريبية للاستثمار توافر احصاءات عديدة عن مقدار الاستثمارات الجديدة التي انشئت في ظل القوانين المنظمة لهذه الحوافز ، كذلك توزيع هذه الاستثمارات بين الصناعات المختلفة ، حجم رأس الال المستثمر ، حجم العمالة المستخدمة ، الأجور الموزعة وغير ذلك من البيانات ، كذلك يلزم لتحليل الآثار أيضاً معرفة أفضل الحوافز وأبعدها أثراً ، ومدى امكانية جذبها لرأس المال الأجنبي ، والمقارنة بين المنافع والتكاليف للاقتصاد القومي. وفعالية الأدارة في جذب الاستثمار وفي متابعة التنفيذ .

المبحث الثالث

دور الضريبة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي

تنصرف دراستنا في هذا المبحث إلى معرفة الوظيفة الاستقرارية للضريبة وكيفية استخدامها في كل من النظامين الاشتراكي والرأسمالي لتحقيق هذا الاستقرار الاقتصادي .

أولا : الضريبة وتحقيق الاستقرار في الدول الرأسمالية :

يتعرض النظام الرأسمالي في سيرة للتقلبات في مستوى نشاطه التي تتفاوت في معدلها وفي مددها وأهمية آثارها . وقد تعدد شرح وتفسير هذه الظواهر وان ارجعت أساساً إلى تقلب الاستثمار نتيجة ما يطرأ من تغير على العوامل المؤثرة فيه سواء كانت عناصر خارجية على النظام الاقتصادي كحركات السكان والاختراعات والاكتشافات والحروب، أو كانت عناصر داخلية مرتبطة ومنبثقة من داخل النظام الاقتصادي كالتوسع في الائتمان أو الموجات من التفاؤل والتشاؤم وعمل المضاعف . ولذا فتعمل الحكومات المختلفة في هذا الدول إلى التخفيف من حدة هذه التقلبات والحد من فترات الكساد والرواج ومحاربة الاختلالات وتحقيق التوازن الاقتصادي . وتستخدم لذلك العديد من أدوات السياسة الاقتصادية

كسياسة الائتمان والأسعار والأجور . كما تلجأ أيضاً إلى سياستها المالية لتحقيق هذا الهدف مستخدمه عناصر هذه السياسة من انفاقية واقراضية وضريبية ...

وتتطلب دراسة دور الضريبة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الاحاطـة أولا بمفهومين أساسيين هما حساسية الضريبة ومرونتها ثم لنتعرف على السياسة التي يمكن رسمها والضرائب التي يمكن استخدامها لتحقيق هذا الهدف .

الحساسية والمرونة :

ويقصد بحساسية الضريبة مـدى استجابة حصيلتها للتغيرات الاقتصادية . وتزيد هذه الحساسية كلما كان التغير في الحصيلة مساوياً لنسبة التغير في النشاط الاقتصادي أو يزيد عنـه . وبالعكس تضعف هذه الحساسية كلما كان تغير الحصيلة أقل في درجته من معدل تغير مستوى النشاط الاقتصادي .

أما مرونة الضريبة فيقصد بها مدى استجابة الحصيلة للتغير في سعر الضريبة أو في التنظيم الفني للضريبة كتحديد وعائها . وتعد المرونة كبيرة كلما كان التغير في الحصيلة يزيد عن التغير في السعر ، والعكس صحيح . ويتعين الحـذر عند الحكم على مرونة الضريبة إذ يجب أن يؤخذ في الاعتبار حساسية الضريبة كذلك فعند ما ترفع الدولة سعر الضريبة وتتزايد الحصيلة تبعاً لذلك فان نسبة هامة من هذه الزيادة قد تكون راجعة إلى الرواج السائد أي إلى التغير في مستوى النشاط الاقتصادي أكثر من رجوعها إلى ارتفاع السعر .

ولا شك أن الدراسات العملية لحساسية الضريبة ومرونتها تحيط بها مشاكل عديدة نظراً لصعوبة عزل العوامل المختلفة المؤثرة على حصيلة الضريبة ما عدا عنصر تغير النشاط الاقتصادي في حالة الحساسية وكذلك كافة العناصر ما عدا السعر أو التغير في التنظيم الفني للضريبة في حالة تغير المرونة ولكن هـذه

الصعوبات لا تمنع من تقدير تقريبي لآثار كل منهما .

وسنعرض بطريقة سريعة فيما يلي تحليلا لظاهرة حساسية الضريبة موضحين أولا العناصر المحددة لها مبينين بعد ذلك السياسة الضريبية لمكافحة حالة التضخم في الدولة الرأسمالية .

العناصر المحددة للحساسية الضريبية :

تتوقف هذه الحساسية على مجموعتين من العوامل تتعلق أولاهما بالمادة الخاضعة للضريبة وتتعلق الثانية بالتنظيم الفني للضريبة .

حساسية الوعاء الضريبي :

تعتمد حصيلة الضريبة أساساً على تغيرات الوعاء التي تختلف درجة حساسيته من ضريبة إلى أخرى ، ويمكن التفرقة بين الضرائب على الدخل والضرائب على الانفاق والضرائب على رأس المال .

أ - الضرائب على الدخول :

ويمكن التمييز داخلها بين أنواع متعددة من الأوعية حسب تنظيمها الفني .

الضريبة على الأجور :

وتتوقف حصيلة الضريبة المفروضة على هذا النوع من الدخول على عنصرين أساسين هما تغير عدد العاملين وتغير أجورهم . ويلاحظ في حالات الرواج تزايد حجم الدخول الموزعة نتيجة ازدياد عدد العاملين وارتفاع الانتاج بالاضافة

إلى زيادة الأجور التي قد تتم بعد فترة من بدء الرواج . ولكن تجدر الاشارة إلى أن هذا التغيير في الحصيلة يرتبط بأهمية القطاع الخاص إذ أن عدد العاملين وأجورهم لا يتم بنفس السهولة في القطاع العام ولذا فيمكن القول بأن هذا الوعاء يصبح حساساً للضريبة مع زيادة أهمية القطاع الخاص وارتفاع عدد العاملين في حالات الرواج فترتفع الحصيلة مع زيادة النشاط الاقتصادي .

أما في حالات الكساد فيلاحظ عدم تغير حجم الأجور الموزعة إلا في حالات تحقق بطالة هامة هذا مع الأخذ في الاعتبار لمقاومة النقابات العمالية لكل انخفاض للاجور وعمل الحكومات على تشغيل واعانة المتعطلين .

وبذلك يمكننا القول أن الأجور وعاء للضريبة محدود الحساسية وان كانت درجة تأثره في حالات الرواج أكثر منها في حالات الكساد مع الأخذ في الاعتبار للقوة النسبية لقوة النقابات وأهمية دور الحكومة في التدخل .

ب — **دخول الأعمال**: يعد هذا الوعاء المتكون أساساً من أرباح الشركات أكثر الأوعية حساسية إذ أنه يرتبط بالنشاط الاقتصادي بشكل عام . ففي فترات الرواج تزداد أعمال وأرباح المنشآت نتيجة تزايد المبيعات وارتفاع الأسعار بعكس الوضع في فترات الكساد اذ تتراجع الدخول نتيجة لتدهور الأسعار وانخفاض أرقام المبيعات .

وتختلف درجة التغير ودرجة الارتباط بالنسبة للدخول الزراعية وذخول اصحاب المهن الحرة فالأولى تتطلب فترة معينة لتجاوبها مع ارتفاع الأسعار ويتوقف انتاجها إلى جانب ذلك على العوامل الطبيعية . أما دخول أصحاب المهن غير التجارية فهي وان تأثرت بالتغيرات الاقتصادية إلا أنها أقل تأثراً من دخول الأعمال التجارية ومثالها دخول الأطباء والمحامين فبعضها يتوقف على عناصر خارجة عن الحالة الاقتصادية وتتفرع عن غيرها من الدخول .

الضرائب على دخول رأس المال :

يمكن التفرقة بين رؤوس الأموال العقارية والمنقولة. وتبدى الدخول المستمدة من العقارات حساسية منخفضة تجاه التغير في النشاط الاقتصادي فنسبة بتغيرها ضئيلة وبفاصل زمني كبير . فقد تؤدي حالة الرواج فعلا إلى التوسع في المباني كما قد تدفع حالات الكساد إلى الحد منها ونلاحظ ان الانكماش يصحبه في أغلب الحالات الكف عن الاستثمارات المختلفة والحد من الاستثمارات المختلفة وفي المباني ولكن بنسبة أقل . ويؤدي ذلك إلى القول بأن الفترة القصيرة لا يصحبها تغير في دخول العقارات وكما نلاحظ تغير محدود في الفترة الطويلة .

أما دخول رؤوس الأموال المنقولة فانها أكثر حساسية من دخول العقارات وان اختلفت درجة الحسياسية مع إختلاف ارتباط دخل رؤوس الأموال هذه مع التغيرات الاقتصادية .

الضريبة العامة على الايراد :

ويصعب الحكم مقدماً على مدى حساسية هذه الضريبة الــتي تترتب على مكونات هذا الدخل. فإذا كان أغلبه متكوناً من دخول ذات حساسية مرتفعة أعطى ذلك لهذه الضريبة حساسية خاصة بعكس الوضع في الحالة المخالفة .

هـ — الضرائب على الانفاق :

يقصد بالضرائب على الانفاق أساساً الضرائب على الاستهلاك حيث أنه يكون النسبة الهامة من الدخل المنفق بالاضافة إلى الانفاق الاستثماري الذي يعامـل معاملة خاصة . وتهدف هذه الضرائب إلى استقطاع جزء من دخل الممول حين

استخدامه برفع أسعار السلع والخدمات التي ينفق عليها . وتتعدد صور هـــذه الضرائب فهي إما ضرائب على سلع معينة بالذات وإما على مجمل الإنفاق ، كما أنها قد تفرض على السلع المنتجة والمستهلكة عند انتاجها أو دخولها أو خروجهـا من الدولة .

وترتبط حصيلة هذه الضرائب بالتغيرات في النشاط الاقتصادي وان كان من الملاحظ عدم انخفاض الاستهلاك إلا بمعدلات محدودة في فترات الكساد وحيث تكون البطالة هامة . ومع ذلك تتغير أهميـة الطلب على السلع حسب درجة أهميتها ، فإذا كونت السلع الضرورية نسبة هامة من المنفق على الاستهلاك وكان الطلب عليها عديم أو قليل المرونة ففي هذه الحالة يكاد يكون أثر التقلب الاقتصادي معدوماً ، بعكس الحال بالنسبة للطلب على السلع الكمالية التي يعد طلبها مرنا والذي يتغير بتغير حالات الرواج والكساد .

وإذا ما نظرنا إلى الضرائب العامة على الإنفاق وجدنا تغير حصيلتها تبعـاً لتغير الأوضاع الاقتصادية وذلك لتأثيرها بالتغيرات في الأسعار . ولا شك أن الانفاق على الاستهلاك أقل تغيراً من الانفاق الاستثماري الـــذي يعد العنصر المتقلب في استخدام الدخل .

التنظيم الفني للضريبة :

تتأثر حساسية الضريبة بكيفية التنظيم الفـــني للضريبة أي بكيفية فرض الضريبة وتطبيقها . ويمكن الالمام بجانب هام من أثر التنظيم الفني على حساسية الضريبة بمتابعة المراحل التي تمر بها الضريبة أي عند تحديد وعائها وربطهـــا وتحصيلها .

ويقصد بتحديد الوعاء تخير المادة الخاضعة وبيان أسلوب الوصول اليهـــا

وطرق تقديرها . أما مرحلة الربط فتتعلق بتطبيق سعر على المادة الخاضعة وتحديد دين الضريبة . وترتبط المرحلة الأخيرة وهي مرحلة التحصيل بمطالبة والزام الممول بدفع الضريبة المستحقة واقتضاء الخزانة لحقها .

أ - أثر أساليب تقدير الضريبة في حساسيتها :

ويمكن التمييز في أساليب تقدير وعاء الضريبة بين أسلوب المظاهر الخارجية وأسلوب التقدير الجزافي وأسلوب الاقرار .

ومن الملاحظ أن طرق التقدير التي تعكس تغير الواقع بطريقة أمينة تعد أكثر حساسية من الأساليب الأخرى ، ولذا فان الاقرار المقدم من الغير الذي يكون في وضع يسمح له بمعرفة مركز الممول وحقيقة دخله هو أفضل الوسائل في اعطاء صورة واضحة عن الواقع والأقرب إلى الحقيقة ، إذ ليست للغير مصلحة في التهرب أو في اعلان دخل الممول بأقل من حقيقته . كما تتساوى بهذه الوسيلة تقدم الممول بالاقرار إذا كان الوعي الضريبي منتشراً ومنطوياً على الأمانة في التعبير عن الحقيقة وكانت الادارة الضريبية ذات كفاءة عالية تخضع هذه الاقرارات لرقابة دقيقة .

أما حالات التقدير الجزافي والتقدير على أساس المظاهر الخارجية فهي أقل في حساسيتها إذ انها تقدير تقريبي بالاضافة إلى أنها قد تستخدم في بعض الحالات لمحاباة بعض الدخول بالاضافة إلى وجود فاصل زمني بين تحقيق التغير الاقتصادي وتغير التقدير . وتتوقف فعالية هذه الأساليب على قدرة الحكومة وسعيها ورغبتها في أخذ التغير الاقتصادي في الحسبان .

٢ - حساسية أساليب الربط والتحصيل:

هناك أسلوبان لتقدير حصيلة الضريبة هما أسلوب التوزيع وأسلوب

التحديد ، أو مـا يعرف بالضريبة التوزيعية والضريبة القياسية . والضريبة التوزيعية هي تلك الضريبة التي يحدد فيها المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله مقدماً ثم يوزع هذا المبلغ بين الأقاليم المختلفة ليعاد توزيع نصيب كل اقليم بين أجزائه، ليوزع بالتالي بعد ذلك نصيب كل فرد من الممولين بواسطة لجان محلية تعين لهذا الغرض . وهذا الأسلوب وان مثل بعض المزايا كاشتراك رجال الحكومة المحلية في التقدير فانه يعزل حصيلة الضريبة عن التغيرات الاقتصادية ويؤكد ضرورة معرفة الدولة لحصيلة الضريبة مقدماً وعدم تأثرها سواء بتغير النشاط الاقتصادي أو بتهرب الممولين .

ويختلف الأمر بالنسبة للضرائب القياسية وهي الضرائب التي يحدد المشرع سعرها أما في شكل نسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة أو في شكل مبلغ على كل وحدة من وحدات المادة الخاضعة دون تحديد اجمالي لحصيلتها .

وتختلف مدى حساسيتها حسب سعرها أي سواء كان نسبياً أم تصاعدياً وحسب درجة التصاعد . ولا شك أن تصاعد أسعار الضرائب يؤدي في حـــالة زيادة الدخول إلى زيادة أكبر في نسبة للحصيلة وذلك لخضوعها لشرائح أعلى ، وقد اتضح مثلا في الولايات المتحدة أن كل ارتفاع بمعدل ١ ٪ في الدخول الموزعـة يؤدي إلى زياده قدرها ١ر٤ ٪ في حصيلة الضريبة .

أما بالنسبة لحساسية أسلوب التحصيل :

فتتوقف درجة الحساسية على تقارب لحظة أداء الضريبة إلى الواقعة المنشئة لها ،فكلما اقتربت لحظة الاقتطاع الضريبي من لحظة تولد النشاط كلما ازدادت الحساسية وعكست الحصيلة أثر التقلبات الاقتصادية .ويعتبر أسلوب الحجز في المنبـع أكثر الأساليب قرباً لتحصيل الدخل بعكس الأمر حينما يقوم لممول بدفع الضريبة على أقساط .

وعلى هدى ما سبق من تحليل نتبين أن ما يهم بصدد رسم السياسة الضريبية هو مدى حساسية النظام الضريبي ككل . ومن الملاحظ أن النظم الضريبية في الدول المتقدمة تعتمد أساساً على ضرائب الدخل ذات الأسعار التصاعدية وعلى مدى مساهمة الأوعية السريعة التأثر ، كالأرباح في وعاء ضرائب الدخل، وكذلك أهمية الضرائب غير المباشرة التي تتفاوت حساسيتها تبعاً لتغير الاستهلاك .

أما النظم الضريبة للدول المتخلفة فهي أكثر حساسية لمساهمة الصادرات بنسبة هامة في الدخل واعتمادها على انتاج المواد الأولية مما يؤدي إلى تضاؤل الحصيلة الضريبية في حالات الكساد وارتفاعها في حالات الرخاء .

ولكن رغم حساسية النظام الضريبي في الدول الرأسمالية فلا تكفي هذه الحساسية التي تؤدي إلى زيادة الحصيلة في فترات الرواج وإلى نقصانها في فترات الكساد إلى ضمان الاستقرار الاقتصادي بالحد من الطلب أو بالعمل على زيادته تلقائياً لا بد من تدخل الدولة واستخدام سياستها المالية لتحقيق التوازن الاقتصادي والحد من التقلبات . ويؤدي ذلك إلى الاعتماد على الفكرة الثانية وهي مرونة الضريبة التي تؤدي إلى تغير الحصيلة مع تغير السعر . وتبرز هذه الصفة خاصة بالنسبة للأوعية غير الحساسة كدخول رأس المال العقاري والضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية . ولا تلجأ الدولة الرأسمالية إلى رفع أسعار هذه الأخيرة والا أدى ذلك إلى المطالبة بزيادة الأجور ورفع الأسعار والدخول في موجة تضخمية لذا فإنها تسعى إلى التقليل من حجم الدخول والحد من الطلب بالاقتطاع من الدخول الموزعة ورفع أسعار الضرائب على هذه الدخول .

وهكذا نتبين مما تقدم أن حساسية الضريبة عنصر مؤثر بالإضافة إلى رفع أو خفض أسعار بعض الضرائب وخاصة الضرائب على الدخول للحد من الزيادة في الطلب وتحقيق التوازن .

الباب الثالث

القروض العامة

مقـــدمه

تعتبر ظاهرة إزدياد القروض العامة إحدى الصفات المالية للدولة فى العصر الحديث . وقد زادت سرعة تكوين القروض العامة منذ الحرب العـــالمية الأولى . ففى الولايات المتحدة بلغت القروض فى عام ١٨٩٠ مبلغ ١٠و١ بليون دولار إرتفعت إلى ٣و٢٤ بليون دولار عام ١٩٢٠ ، إلى ٤٣ بليون دولار سنة ١٩٤٠ وقدرت فى عام ١٩٥٩ بمقدار ٢٨٤ بليرن دولار .

وفى انجلترا إزداد الدين العام من ٦٥٦ مليون جنيه عام ١٩١٣ ليبلغ ٧٨٢٩ مليون جنيه سنة ١٩٢٠ ، ثم ارتفعت قيمته إلى ٢٥٦٠٨ مليون جنيه فى سنة ١٩٤٩ .

كذلك تتحقق هذه الظاهرة فى فرنسا فقـــد ارتفع مقدار الدين العام من ٣٢ مليار فرنك سنة ١٩١٣ ، إلى ٤١٢٣ مليار فرنك سنة ١٩٥٠ إلى أن بلغ ٥٧٩٦ مليار فرنك عام ١٩٥٥ .

وترجع هذه الزيادة إلى تعدد أسباب الاتجاه إلى الاقتراض العـــام فالقرض العام أداة لمد الدولة بالموارد اللازمة لمقابلة بعض الظروف الطارئة أو الموسمية ، كذلك هو أداة هامة لتحقيق أهداف اقتصادية وإجتماعية للاسراع فى النمو الاقتصادى ودرء الأزمات وتحسين توزيع الدخـــول ، وتحقيق الاستقرار الاقتصادى بامتصاصه للقوة الشرائية الفائضة .

وقد تغيرت النظرة للقروض العامة فهي ليست وسيلة إستثنائية لحصول الدولة على الأموال اللازمة لمجابهة النفقات غير العادية بل ينظر إليها الكتاب المعاصرون باعتبارها موردا عاديا لتغطية نفقات الدولة .

وسنقسم دراستنا للقروض العامة الى أربعة فصول :

الفصل الأول : تعريف القرض العام وبيان طبيعته القانونية والاقتصادية .

الفصل الثاني : أنواع القروض العامة .

الفصل الثالث : الفن المالي للقروض العامة .

الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

الفصل الاول

تعريف القرض العام وبيان طبيعته

١ ـ تعريف القرض العام

القرض العام هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه .

يتضح من التعريف أن القرض كمورد من موارد الدولة يختلف عن الضريبة ، فالضريبة مساهمة إجبارية في تغطية نفقات الدولة ، بينما يقوم القرض أساسا على الاختيار ، إذ أنه مبني على أساس تعاقدي بين الشخص المعنوي المقترض من جهة وبين المقرضين من جهـــة أخرى ، وكقاعدة عامة نفترض حرية الإكتتاب أو رفضه ذلك .

كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين من أوجه الانفاق بل تمتزج الايرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكون مبلغا واحدا يخصص للانفاق العام . أما القرض فالأصل فيه تخصيص حصيلته لغرض معين يحدده القانون الذي يجيزه .

ولكن أدى التطور إلى التخفيف من حدة هذه الفروق فنلاحظ مثـــلا وجود بعض القروض الاجبارية التي يتلاشى فيها عنصر الاختيار ، وتظهر فيها فكرة الاجبار والاكراه إذ تلجأ إليها الدولة حينا تتزعزع الثقة فيهـا ، أو

عندما تعجز القروض الاختيارية عن توفير المال اللازم . كذلك قد لاتتحقق فكرة التخصيص بالنسبة لأنواع من القروض العامة كقروض الحرب ، بينما قد تخصص حصيلة بعض أنواع الضرائب لتمويل أنواع معينة من النفقات .

ويلاحظ أن القروض العامة ليست الصورة الوحيدة للديون التي تلتزم الدولة بالوفاء بها . إذ تلتزم الدولة بالعديد من الديون والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة كالتزامها بدفع الأجور والمهايا والمرتبات ، والتزامها بتعويض الأفراد إذا نزعت ملكية أحدهم . والقروض وأن اتفقت مع هذه الالتزامات في أنها دين يقع عبؤه على الدولة مكونة في مجموعها مايعرف بالدين العام ولكنها تختلف عنها ، فبينما تظهر الالتزامات الأخرى في باب النفقات ، نجد أن الثانية تسجل في باب الايرادات عند عقدها ولا تظهر في باب النفقات إلى عند دفع فوائدها وسداد أقساطها . فالقرض العام هو جزء من الدين العام ولكن العرف قد جرى على استخدام لفظ القرض العـــام كمرداف للدين العام .

ب ـ طبيعة القرض

تبحث أولا الطبيعة القانونية للقرض ثم نعرض بعـــد ذلك لطبيعته الاقتصادية .

١ ـ الطبيعة القانونية للقرض :

يتم القرض بتبادل إرادة طرفين شخص عام مقترض (الدولة) من ناحية ، والمقرضين من ناحيه أخرى ، وينتج من هذا العقد التزام أحد الطرفين بتسليم

مبلغ معين من المال بينما يلتزم الطرف الآخر بدفع الفوائد ورد أصل الدين بعد أجل محدد .

وقد ثار الخلاف حول طبيعة هذا العقد ولكن الرأى الراجح يعتبره عقداً من العقود الإدارية تسرى عليه كافة القواعد والأحكام التى تسرى على تلك العقود . وهو عقد ملزم للدولة يرتب حقوقا وإلتزامات لكل من الطرفين لايجوز المساس بها .

وتتطلب المبادىء الدستورية فى الدول الديمقراطية وجوب موافقة ممثلى الشعب على إصدار القروض . وقد نصت على ذلك المادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٢٣ ، وكذلك دستور سنة ١٩٥٦ ، ودستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت سنة ١٩٥٨ (فى المادة رقم ٢٩) « لايجوز للحكومة عقد قرض ، أو الإرتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزينة الدولة ، فى سنة أو سنوات مقبلة . إلا بموافقة مجلس الأمة » .

وتتم موافقة البرلمان على إصدار القرض بقانون . وهو قانون إجرائى أي قانون من ناحية الشكل وليس قانونا من ناحية الموضوع . أى أنه لايخلق قواعد قانونية مجردة تنطبق على كل حالة فردية . ويرجع اشتراط موافقة البرلمان الى أسباب سياسية واقتصادية أهمها :

١ ـ موافقة البرلمان ضرورية لمراقبة الإيرادات التى تحصل عليها الدولة وكيفية انفاقها . ويعتبر حق البرلمان فى اعتماده للقروض نتيجة منطقية لحقه فى فرض الضرائب لأنه اذا أجيز للحكومة الإلتجاء الى الاقتراض دون موافقة البرلمان لعمدت الحكومة الى الإلتجاء الى الاقتراض فى كل حالة يرفض فيها البرلمان

فرض ضرائب جديدة. وكذلك فان مناقشة البرلمان للنفقات المغطاة بالاقتراض أداة للحد من اسراف السلطة التنفيذية .

٢ ـ مناقشة القرض تهيء للسلطة التشريعية والرأى العام الفرصة لمعرفة مبررات القرض ونواحي انفاقه المختلفة، مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال فى الائتمان العام من ناحية ، ومن ناحية أخرى مما يكون خير وسيلة للاعلان عن القرض ويساعد على نجاحه .

وقد كان لاشتراط صدور القرض بقانون أثره بالنسبة لبعض الفقهاء فى بيانهم لمدى التزام الدولة واحترامها لتعهداتها . فقد أعتبره البعض عملا تشريعيا ينظمه قانون ويلغيه قانون آخر ، وأعتبره آخرون عملا من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس هناك أي التزام قانونى يجبرها على الوفاء بالتزاماتها بل يقع عليها التزام شرف فقط .

هذه النظريات منتقدة لأن القرض هو عقد فى جوهره يتم بتقابل الايجاب من وزير الخزانة والقبول من جانب المكتتب يلقى على الدولة واجب احترام التزامها . والقانون هو شرط لإجازة اصدار القرض . واعتناق مثل هذه النظريات يؤدى الى زعزعة الثقة فى الدولة وهدم ائتمانها واهـــدار حقوق الأفراد التى يشرع القانون لحمايتها .

ب ـ الطبيعه الاقتصاديه للقرض العام : ـ

أدى التطور الاقتصادى الى زيادة أهمية القروض العامه وتطور الفكر الاقتصادى بشأنها . فبينما أعتبرت فى الفكر الكلاسيكى شرا لابد من الحد منه تجد أن النظريات الحديثه تقف موقفا مخالفا لهذا الفكر .

وسنعرض أولا للفكر الكلاسيكي ، لنبحث بعد ذلك الفكر الحديث .

٩ - القروض العامة في الفكر الكلاسيكي

عارضت المدرسة الكلاسيكية الاتجاه إلى الإقتراض لما يرتبه من آثار ضارة وأعباء ثقيلة على الإقتصاد القومي ويمكن تلخيص هذا الفكر في النقاط التالية (١) : -

١ - يترتب على إقتراض الدولة تحويل أموال كانت معدة لوظيفتها في مشروعات إنتاجية إلى نفقات عامة غير منتجه . فالدولة تستهلك أكثر مما تنتج وحصولها على الأموال بواسطه القروض العامة يحول هذه الأموال من مجراها الطبيعي فينخفض الانتاج وترتفع أسعار السلع في الأسواق، كذلك فان الدولة بمنافستها للافراد في الحصول على المدخرات ترفع من سعر الفائدة الأمر الذي يؤدي إلى نقص حجم الإستثمارات الخاصة ويقلل من درجة التقدم الاقتصادي.

٢ - يؤدي الإقتراض إلى التضخم، إذ قد تلجأ الدولة في تحصيلها للاموال إلى الاقتراض من البنوك أو زيادة الاصدار النقدي . وهذه الطريقة محفوفة بالمخاطر لأن زيادة الاقتراض من البنوك يزيد من كمية النقود دون زيادة لكمية السلع نتيجة إستخدام الدولة لحصيلة القروض في نفقات إستهلاكية وتمويلها لنفقات الحروب، ولما كان الاقتصاد القومي في حالة تشغيل كامل فان إضافة قوة

---

1 - withers : Publtc Finance p 413

Duverger : Institution Finenciers P 183

- د . ابيب عقير « المالية العامة » صفحة ٣١١ .
- د . جمال الدين سعيد ، د . مرسي أسعد عبد الملك . إقتصاديات المالية العامة صفحة ٤٤٨

شرائية جديدة يرتب ارتفاعا فى الأسعار بنفس النسبة (نظرية كمية النقود) مما قد يؤدى فى النهاية إلى الانهيار المالى .

٣ ـ تؤدي القروض العامة إلى سوء توزيع الدخـــل . فبالاضافة إلى ما يترتب على التضخم من انخفاض لنصيب أصحاب الدخول الثابتة فى الدخل القومى ، فان فرض الضرائب لخدمة القرض وسداده تمول فى الغالب بواسطة الضرائب غير المباشرة التى يقع عبؤها على أصحاب الدخول الصغيرة فتحول قوة شرائية من الفقراء إلى المكتتبين الأغنياء فتزيد من الفوارق بين الطبقات .

٤ ـ تؤدى القروض العامة إلى زيادة الأعباء العامة إذ يترتب على عقد القروض التزامات يجب الوفاء بها كدفع الفوائد وسداد أصل الدين . ولكن من المشاهد أن الدولة تسرف وتبذر فى نفقاتها ولاتحسن استخـدام حصيلة القروض العامة بخلقها لأصول كافية لمجابهة هذه الأعبـاء الثقيلة ، خاصة إذا لاحظنا أن الدولة لاتلتجىء إلى الاقتراض إلا فى فـترات الشدة والضيق ، فتخضع لشروط قاسية من أصحاب رؤوس الأموال المقرضين .

٥ ـ يعتبر القرض فى حقيقته ضريبة مؤجلة يقع عبؤها على الأجيال القادمة التى تتحمل الضرائب الموجهة لسداد الدين وخدمته .

٦ ـ أن السياسة المثلى هى الحد من الاقتراض والإسراع بسدادها فيؤدى الوفاء بهـا إلى زيادة دخـــول الطبقات الغنية فيرتفع حجم المدخرات ويزيد الإنتاج . وعلى الدولة أن تلجأ إلى الضرائب لتمويل نفقاتها حتى تقل أعباء الدين من ناحية ، ومن ناحية أخرى حتى تزيد من ثقة الممولين فى مراقبة الإنفاق الحكومى ومنع الإسراف .

وملخص ما تقدم أن موقف الفكر الكلاسيكى العدائى للقروض العامة يرجع إلى الإيمان بتفوق الدافع الخاص وعدم إنتاجية الانفاق الحكومى وقد

أدي هذا إلى تحبيذ تغطية النفقات بواسطة الضرائب .

وقد تطور هذا الفكر الذي عكس آراء «آدم سميث» إلى حد ما ولكن ظل مؤمنا بأفضلية النشاط الخاص ، ولم يسمح بالاقتراض إلا في أحوال إستثنائية كالحروب ، أو في حالات تغطية نفقات منتجة تخلق أصول تساهم في سداد القرض .

النظرية الحديثة

تتخذ المدرسة الحديثة بالنسبة للقروض العامة موقفا مخالفا للنظرية الكلاسيكية إذ تعتبر كلا من القرض والضريبة وسيلة عادية لتمويل نفقات الدولة تلجأ إلى كل منهما حسب الظروف السائدة لاحسب طبيعة النفقة التي يتعين القيام بها . وقد تبين بعض الكتاب أمثال : فيشر ، وهوبس ، وكينز مدى أهمية الدور الاقتصادي الذي تقوم به القروض العامة ومدى النفع الذي يعود من استخدامها . ويمكن تلخيص الأفكار الحديثة بالنسبة للقروض في النقاط التالية :

١ ـ يقوم القرض بدور هام في زيادة الإنتاج ورفع مستوي الدخل القومي، فقد لعبت القروض دوراً في تنمية مـوارد وبناء إقتصاديات دول عديدة متقدمة كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة وفرنسا واليابان في خلال القرن الماضي . وقد كان دور القروض العامة هاما في تنمية وتدعيم الأسواق المالية مما سهل وشجع عملية الادخار والإستثمار .

وقد ساهمت القروض الخارجية كذلك في تنمية وحسن إستخدام موارد الدول التي تفتقر إلى رأس المال اللازم لذلك .

٢ - تساهم القروض فى تحقيق إستقرار الدخل ومحاربة البطالة . إذ أن إقتراض الدولة فى فترات الكساد يؤدي إلى امتصاص المدخرات العاطلة لدى الأفراد والمؤسسات حيث تستخدمها فى تمويل نفقاتها فتزيد من الدخـــول الموزعة ، وترفع من مستوى الطلب الكلى ، مما يؤدي فى النهاية إلى زيادة أكبر فى الدخل القومى ورفع لمستوى العمالة .

ولا يخشى من تمويل نفقات الدولة بواسطه الاقتراض فى فترات الكساد منافسة القطاع الخاص فى الحصول على المدخرات ورفع سعر الفائدة التى قد تحد من نشاطه . إذ أن هذه الفترات تتميز بتكدس وتراكم المدخرات العاطـلة ، كذلك فان الدولة تملك العديد من الوسائل لخفض سعر الفائدة حتى لا يكون عائقا يقلل من الاستثمارات الخاصة .

٣ - لا تؤدي القروض العامـة إلى التضخم إلا فى حالات معينة كحالة التشغيل الكامل أو حالة انخفاض إنتاج السلع والخدمات بتوجيه الدولة للأموال نفقات أقل انتاجية كما يحدث فى فترات الحروب . وتتفاوت آثار الدين العام على الاسعار تبعا للظروف الإقتصادية السائدة، ومدى مرونة الجهاز الإنتاجى. وكيفيه إستخدام الدين ، وحجمه ، ومصدره ، ونوع الضرائب المفروضة لخدمته وإستهلاكه وآثاره على الدافع على العمل والانتاج .

٤ - لا يؤدى الدين العام إلى ســوء توزيع الدخل القومى . فقد افترض المعارضون للقرض العام توافر شروط معينه حتى يؤدي القرض إلى ســوء توزيع الدخل :

(١) أن تلجأ الدولة إلى الضرائب غير المباشرة التى تتحملها الطبقات الفقيرة لخدمة الدين واستهلاكه . وذلك حتى لا تمول هذه النفقات بواسطة الضرائب المباشرة التصاعديه التى يؤدي فرضها إلى عدم تشجيع الادخار والاستثمار .

(ب) أن الطبقة الغنية تمتلك الجزء الهام من سندات الدين ، مما ينتج عنه تحويل الأموال اللازمة لخدمة الدين واستهلاكه لصالحهم على حساب الطبقات الفقيرة .

وهذه الافتراضات من ناحية تخالف الواقع وتتجاهل التطور الاجتماعى الذى يزيد من قوة الطبقة المتوسطة التى تساهم بنصيب فى تملك السندات العامة ومن ناحية أخرى فان افتراض أن دفع فوائد الدين وسداده يزيد من نصيب حملة السندات من الدخل القومى الذين قد يسيئون إستخدام دخولهم يمكن الحد منه بتخفيض هذا العائد بواسطة فرض ضريبة على فوائد السندات أو بتعديل الدين أو بتخفيض تحكمى لسعر الفائدة . ويلاحظ أخيراً أن إرتفاع الأسعار يقلل من نصيب هذه الفئة من الدخل القومى نتيجة ثبات دخولهم بينما ترتفع الدخول الأخرى :

وقد بينت الدراسة كذلك أن النصيب الأكبر من سندات الحكومة تمتلكه المؤسسات المالية وغير المالية . ففى فرنسا مثلا اتضح من تقرير مؤتمر دراسة المدخرات سنة ١٩٥٧ أن القطاع العائلى يختص بنصيب ضئيل فى القروض الطويلة الأجل إذا ماقورن ذلك بمساهمة البنوك وشركات التأمين والمؤسسات الأخرى التى يرتفع نصيب أحدها إلى ٤٠ ٪ من الدين العام . أما بالنسبة للقرض قصير الأجل فان جزءا هاما يمتلكه أصحاب الدخول الصغيرة وفى الولايات المتحدة الأمريكية يساهم الأفراد بـ ٢٥ ٪ فقط من قيمة السندات الفدرالية بينما تساهم المؤسسات المالية وغير المالية بمقدار ٧٥ ٪ من الدين الفدرالى ، ٨٠ ٪ من دين الولايات المحلية .

ويتضح من هذا أن توزيع السندات يتركز فى يد الهيئات المالية وغير

المالية التى غالبا ما تكون مؤممة فى بلاد عديدة من ناحية ومن ناحيـة أخرى فان ذلك يظهر مدى إنتشار السندات بين طبقات الشعب المختلفة، ممـا يترتب عليه أن الممول والمقرض قد يكونا شخصا واحداً وكذلك أخيرا ليس هناك ما يمنع من استخدام الضرائب التصاعدية لخدمة الدين وإستهلاكه .

٥ ـ عارض الكتاب الكلاسيك الإلتجـاء إلى الإقتراض إلا فى حالات معينة لما يترتب عليه من عبء لقـلة إنتاجية خدمات الدولة وضرورة إلتجائها إلى زيادة الضرائب لخدمته والوفاء به من ناحية ، أو من نقل للعبء للاجيال المقبلة ، ولمناقشة هذا الرأى يجب أن نفرق فى البـــدء بين العبء النقدي والعبء الحقيقى للقروض الداخلية والخارجية ، لنبحث بعد ذلك فكرة نقل العبء للاجيال المقبله .

العبء النقدى للقروض الداخلية :

يمكن قياس العبء بالنسبة للميزانية بمقدار المبالغ الموجهة لخدمة الدين وإستهلاكه . ويتأثر هذا العبء بعوامل عدة أهمها حجم الدين وسعر فائدته ، وتغيير الأسعـــار ، فكلما إزداد حجم هذا الدين أو ارتفعت فوائده كلما ازدادت أهمية هذا البند فى الميزانية والعكس صحيح . ولكن هنـاك عوامل عديدة تخفف من هـــذا العبء كتبديل الدولة لديونها القائمة فتحمل سعر فائدة أقل ، أو ارتفاع الاسعار الذي يؤدي إلى زيادة حصيلة الضرائب التى تمكن من الوفاء به من ناحية ومن ناحية أخرى فان هذا الارتفـاع للاسعار يكون بمثابة إستهلاك جزئى للدين وتقلل من أهميه أعبائه النسبية فى الميزانية ، نظراً لثبات حجمه وإرتفاع بقية النفقات الأخرى .

وقد أدى ارتفاع الاسعار فى فرنسا إلى انخفاض أهميـة خدمة الدين فى الميزانية فنى سنة ١٩١٢ استوعبت نفقـات خدمة الدين ٢ر٢١ ٪ من موارد الدولة، انخفضت الى ١ر٥٪ فى سنة ١٩٥٧ رغم أن الدين قد تضاعف خلال هذه الفترة بأكثر من ٧٥ ضعفاً .

ولكن لارتفاع الاسعار ضرره فقد يؤدي التجـــاء الدولة الى التضخم للتخفيف من عبء الدين الى فقد الثقة فى ائتمان الدولة ممـا يضطرها الى منح امتيازات أكبر لدائنيها للحصول على أموال جديدة فتتحمل الميزانية عبء أكبر فى النهاية .

ولكن رغم إنخفاض الأهمية النسبية لنفقات خدمة الدين فان وجود هذا البند من الانفاق ، وضرورة قيـــام الدوله بالتزاماتها قد يؤثر على سياستها المالية . فيحول اذا زادت أهميته ، دون توجيه الأموال الى انفاق أكثر فائدة للمجتمع ، كذلك فانه يحد من امكانية التجائها الى الإقتراض خاصة وأن للضرائب حدود لا يمكن تجاوزها . ففي فرنسا خـــلال الفترة من ١٩٢٦ الى ١٩٣٦ ، أي قبل تخفيض قيمة الفرنك ، بلغت تكاليف خدمة الدين ٣٥ ٪ من أعباء الميزانية . ولكن مع ذلك فليس هناك خطر من هذا العبء اذا احسنت الدوله من استخدام الأموال المقترضة بما يؤدى الى زيادة الدخل القومى فزيادة الدخل أو نقصانه هى الحد الذى يبين فائدة أو ضرر الدين العام .

ويمكن للدوله أن تقدر مدى ضغط دينها وحـدوده من مظاهر معينة . اذ أن اقتراض الدوله يتطلب أولا تقديراً لمدى الثقة فى ائتمانها ، ومدى إقبال المكتتبين على الاكتتاب . وقد يكون التدهور النقدى باعثا على زعزعة الثقة فى ائتمان الدولة رغم تخفيفه من عبء الدين . وتبـــدو عوامل

فقـدان الثقة فى مظاهر عدة : ـ كالعجائها إلى الإقتراض الاجبارى لتحصيل الموارد اللازمة ، وخلقها لمؤسسات كوسيط بينها و بين المدخرين ، أو إلعجائها إلى القروض قصيره الأجل نظرا لقلة المخاطر التى يتحملها المدخر فى حالة إقراض الدوله فى الفترة القصيرة . فمثـلا فى فرنسا زادت أهميـة القروض قصيرة الأجل فى الفتره من ١٩١٢ - ١٩٣٨ فارتفعت من ٠٣ ٪ الى ٣٠ ٪ من مجمل القروض .

كذلك فقد تؤدي قله الثقة فى الدولة إلى إقتراضها بأسعار مرتفعة . مما يترتب عليه رفع سعر الفائدة فى السوق المالى والنقدى لما بينهما من ترابط فلايشجع ذلك على الإستثمار رغم توافـــر المدخرات حتى يميل سعر الفائدة الى الانخفاض ، أى أنه يترتب على ذلك وجود مدخرات غير مستخدمة خلال فترة معينة .

وخلاصة ماتقدم : أن زيادة أهمية خدمة الدين بالنسبة للميزانية قد تقف عائقـا فى حالات معينة فى سبيل تنفيذ سياسة الدولة الانفاقية . واقتراض الدولة محكوم فى نهاية الأمر بأثر النفقات العامة على نمو الدخل . كذلك فان زيادة الاقتراض عن حـد معين قد يظهر عجز الدخل الحقيقى عن خدمته استهلاكه مما يجبر الدولة الى الالتجاء للوسائل النقـدية .

العبء الحقيقى للدين العام :

ويقصد به أساسا آثار اعادة التوزيع الناتجة عن خدمة الدين على الانتاج القومى . وقد بين البعض أنه يترتب على دفع فوائد الدين وسداد أصله عبء حقيقى بالنسبة للاقتصاد القومى . وينتج هذا العبء عن الآثار الانكماشية الناتجة من تحويل قوة شرائية من الطبقات الفقيرة الى الطبقات الغنيـــة التى

تملك السندات العامة . ويزداد هذا العبء أو يقل تبعا لكيفية توزيع عبء الضريبة من جهة ، وكيفية توزيع ملكية السندات من جهة أخري . فاذا مولت خدمة الدين بواسطة ضرائب غير مباشرة تتحملها الطبقات الفقيرة لصالح الطبقات الغنية التى تكتنز هذه الأموال ولا تسعى لاعادة استثمارها ، فان ذلك يؤدي الى خفض الانتاج وسوء استخدام الموارد الاقتصادية. الى جانب ذلك يفترض هذا الرأى أن آثار الانفاق الحكومى للاموال المقترضة لا تعوض آثار الضرائب بحدها من الحافز على العمل والانتاج .

وفى الواقع أن دراسة توزيع سندات الدين فى بلاد عدة بينت أن البنوك وشركات التأمين والمؤسسات تتملك الجانب الأكبر من هذه السندات أى أن هذه المؤسسات تستفيد من تحويل الأموال . وقد يترتب نتيجة حصولها على هذه التحويلات ضغط الاستهلاك ولكن ليس بشرط أن يكون لذلك آثار إنكماشية ، لان هذه المؤسسات تساهم بجـــزء هام من أموالها فى تمويل الاستثمارات ففى فرنسا مثلا تساهم هذه المؤسسات بحوالى ٩٠ ٪ من الأموال اللازمة لتمويل حركة البناء ، وتمويل مشروعات الادارة المحلية وتوسع من إمكانيات السوق بتوظيف أموالها فى الأوراق المالية إلى جانب ذلك فانها توجه جزءاً هاما من أموالها فى الإكتتاب فى السندات الحكومية .

فتقرير عبء الدين يتطلب مقـارنة ليس بالنسبة لأثر القرض فى تقليل القوة الشرائية بالنسبة للخاضعين للضريبة من ناحية ، والزيادة فى المقدرة على الإدخار التى ينتفع بها حملة السندات من ناحية اخرى بل بين الناتج القومى فى حالة بقاء المدخرات فى أيدى الأفراد ، وبين هذا الناتج فى حالة إمتصاص الدولة لهذه المدخرات واستخدامها . وبعبارة أخري فان بيان العبء أو النفع

يتطلب المقارنة بين إنتاجية القطاع العام وإنتاجية القطـاع الخاص ، وطالما أدى الدين العام إلى حسن إستخـدام الموارد الاقتصادية وزيادة الدخل فانه يحقق نفعا حقيقيا ويزيد من الانتاج .

وأما بالنسبـة للقروض الخارجية (١) . بالاضافة إلى ما ترتبه من آثار سياسية قد تؤدي إلى سيطرة البلد المقرض وفقدان البلد المقترض لاستقلاله السياسى والاقتصادى ، إذأنها ترتب عبئا حقيقيا ينتج عن ضرورة قيام البلد المقترض بدفع فوائد الدين وسداد أصله . فخلافا للقروض الداخلية التى يترتب على خـدمتها تحويل لقوة شرائية من المموليين إلى وحدات إقتصادية داخل الاقليم قد تستخدمها بطريقة غير منتجة ، نجد أن العبء الحقيقى للدين الخارجى ينتج عن تحويل لقوة شرائية خارج حدود الاقليم ، أو بمعنى آخر ينتج عن إقتطاع من ثروته وتحويلها للخارج . هـذا الاقتطاع هو تسليم سلع وخدمات كان من الممكن استخدامها فى الدخل لزيادة الدخل والانتاج الى الدائنين فى الخارج .

ويثير العبء الحقيقى مشكلة أخرى هى ضرورة توافر العملات الاجنبية التى تلزم للوفاء بفوائد الدين الخـــارجى وسداد أقساطه . ورغم ما لهذه المشكلة من آثار على ميزان المدفوعات وعلى قيمة النقد الا أنها فى حقيقتها وجه اخر من المشكلة الرئيسيه التى تبين انه ليس من الممكن الحصول على

---

(١) دكتور محمد زكى شافعى « دور الاستثمار الاجنبى فى التنمية الاقتصادية » محـــاضرات معهد الدراسات المصرفية عام ١٩٦٣

— الدكتور سعيد النجار « المعونات الاجنبية » معهد الدراسات المصرفية عام ١٩٦٣

عملات أجنبية لخدمة الدين إلا بتوافر فائض فى ميزان المدفوعات يمكن من تحويل العبء الحقيقى . وبعبارة أخرى يتعذر الوفاء بفوائد الدين وأقساطه ما لم يكن هناك فائض من الادخار الحقيقي القومى . ولكن هذا لا يقلل من شأن الشكل النقدي للمشكلة خاصة بالنسبة للدول المتخلفة التى تعتمد فى صادرتها بدرجة كبيرة على محصول أو عددقليل من المحاصيل ، ويتميز طلبها على معظم الواردات بضآلة مرونته . فقد تؤدى خدمة الدين فى حالة عدم إستخدامه فى زيادة إمكانياتها من كسب أو توفيرالعملات الاجنبية إلى تعديل فى هيكل وارداتها وإقلالمن إستيرادالسلع الانتاجية مما يعوق فى النهاية سرعة نموها ويزداد عبء القرض الخارجى تبعا لحجمه وسعر فوائده وآجاله . ويلاحظ أن تأجيل دفع الفوائد واستهلاك الدين هو تأخير للمشكلة لا حل لها ، كذلك فان التوسع فى الاقتراض من الخارج دون حسن إستخدام لهذه القروض فى زيادة الانتاج وتوافر السلع والخدمات التى تمكن من كسب العملات الأجنبية قد يؤدى إلى الوقوع فىمشكلة أكثر خطورة وهى السيطرة السياسة للدائنين على اقتصاديات الاقليم .

وليس معنى ذلك أن القروض الاجنبية يجب تجنبها لما لها من أضرار ولكن نعنى بذلك وجوب الحيطة والحذر فى استخدامها اذ بجانب فوائدها فى حصول الاقليم على رؤوس أموال لازمة وخبرات ضرورية للتنمية ، فانها تمثل عبء عند دفع فوائدها وسدادها ، فيؤدي الى عواقب وخيمة ما لم تكن قد وجهت الى زيادة الانتاج وتوفير العملات اللازمة أو السلع المطلوبة فى الخارج لهذا السداد .

أما بالنسبة لمشكلة نقل العبء الى الأجيال المقبلة أو اعتبار القرض ضريبة مؤجلة يلقى العبء على اجيال القادمة لصالح الجيل الحالى فان ذلك لا يتحقق افتراضا

الا اذا أساءت الدولة استخدام القرض فأدى ذلك الى الحد من الانتاج من ناحية، ومن ناحيه أخري تكون قد وجهت مجهودها الى الوفاء بفوائد الدين دون الوفاء بأصله ولكن يلاحظ أنه في هذا الاقتراض لا يؤدى القرض الى نقل العبء من الأجيال الحالية الى الاجيال القادمة، بقدر ما يؤدى الى تحميل لعبء الدين من مجموعة الممولين فى الاجيال المستقبله تجاه المكتتبين في هذه الاجيال .

ويرجع تقرير الفكر الكلاسيكى لنقل عبء الدين الى الاجيال القـــادمة الى نظرته الفردية للعبء . اذ قـــد يترتب على القرض ازدياد العبء على الممول نتيجة فرض الضرائب لخدمة الدين واستهلاكه . ولكن اذا نظرنا الى الجيل ككل نجد ان هناك اعادة توزيع من الممولين لصالح المكتتبين . فاذا انصبت الضرائب على أصحاب السندات فليس هناك أي تحويل للاجيال القادمة. اذ يتحصل المقرضون على المبالغ التى يدفعونها كممولين فعبء الدين ليس شيئا ثابتا يمكن القاؤه على أكتاف جيل دون آخر (١) . ومع ذلك فيترتب على الاقتراض بالنسبة للاجيال المقبله تحـديد لحرية الدولة في توزيع النفقات . اذ تكون ملزمة بتوجيه جزء من ايراداتها لبنـــد ضروري فى الموزانية هو الوفاء بالتزاماتها فى خدمة الدين . ومعنى ذلك أن الاجيال القادمة لا يقع عليها عبء اقتصادى ولكن التزام قانونى يحد من سلطة الحكومة فى توزيع نفقاتها

---

١ ـ دكتور دولار على « المالية العامة فى المجتمع الاشتراكى » صفحة ٥٣١ .

الفصل الثاني

أنواع القروض

تتعدد أنواع القروض وصورها . ولبيان أشكالها الرئيسية يمكن أن ينظر اليها من زوايا مختلفة : من ناحية مصدر الاموال ، ومن ناحية حرية المكتتب ومن ناحية أصل القروض .

اولا : من ناحية مصدرها المكانى :

ويمكن التفرقة بين القروض الداخلية والقروض الخارجية :

ا ـ القرض الداخلى

هو القروض الذي تحصل عليه الدوله من أشخاص طبيعيين أو معنويين فى اقليمها بغض النظر عن جنسيتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب .

وتتمتع الدوله بالنسبة للقروض الداخلية بحرية كبيرة اذ أنها تضع شروط القرض المختلفة ، وتبين المزايا الممنوحة للمقترض ، وتحدد أجل القروض ، وكيفية السداد . كذلك فان طاقه الدوله على الاقتراض الداخلى أكبر بكثير من طاقتها على الاقتراض من الخارج اذ أنها لا تستطيع أن تملى شروطها على دوله أخرى أو على المدخرين خارج حدود اقليمها ولكن تعمل على اغرائهم بالمزايا العديدة . أما فى الداخل فتعمل الدوله على نجاح قروضها باستغلالها الكافه الاعتبارات السياسيه والاجتماعيه . فتثير فى نفوس المواطنين

روح الوطنيه والواجب القومى لتدعوهم إلى الاكتتاب كذلك فانها تطرح قروضها بعد دراستها للوضع الاقتصادي السائد ومعرفه العوامل المهيئة لإنجاح القروض . كتوافر المدخرات . وإستعداد المدخرين على الاكتتاب فى السندات الحكومية لما تهيئه لهم من إستثمار مضمون بمزايا لا تقل عما هو سائد فى السوق ، إلى جانب ذلك فانهـا تخفض من قيمة إصـدار السندات لاعطاء الفرصة لصغار المدخرين للاكتتاب ، وتتجنب الدولة فقدان ثقة الأفراد فى إئتمانها بمحافظتها على الاستقرار النقدي وعملها على عدم ارتفاع الاسعار .

ولكن قد لا تكتفى الدولة بتحصيل المدخرات الموجودة بل تسعى لزيادة كمية هذه المدخرات وتوجيهها إلى الاكتتاب فى السندات الحكوميه . مثـال ذلك الزيادة فى إستخدام الضرائب غير المباشرة على بعض السلع الاستهلاكية للحـد من الاستهلاك ، إلزام الشركات بتكوين إحتياطيات أو إغرائهم على ذلك باعفاء هذه الاحتياطيات من ضرائب الدخل . ولكن توافر المدخرات قد لا يضمن للدولة إقبال الأفراد على إقراضها ولذا فانها تعمـل على توجيه هذه الاموال إلى السندات الحكومية بأن تزيد من المزايا الممنوحة للمكتتبين أو تمنع طرح الاوراق المالية للشركات الجـديدة أو تجبر الشركات والأفراد على إقراضها .

ومما يزيد من طاقة الدولة على الاقتراض الداخلى أنه لا يترتب على القروض الداخليه إقتطاع من ثروة الاقليم إذ أن ما تحصل عليه الدولة من أموال من المكتتبين يعاد توزيعه بواسطه النفقات العامه ، فالقرض يؤدى الى تعديل فى توزيع واستخدام الدخول وتعديل فى الهيكل الاجتماعى . ويتحدد مدى نفعه أو العبء المترتب عليه بالمقارنه بين استخـدام المقرضـين لاموالهم وكيفية استخدام الدولة لهذه الأموال

ب ـ القرض الخارجى

هو القرض الذى تحصل عليه الدولة من حكومة أجنبية أو من شخص طبيعى أو معنوى مقيم فى الخارج.وتلجأ الدولة إلى الاقتراض من الخارج لحاجتها لرؤوس الأموال وعدم كفاية المدخرات الوطنية كذلك لحاجتها إلى العملات الأجنبية سواء كان ذلك لتغطية عجز فى ميزانها الحسابى أو لدعم عملتها وحمايتها من التدهور، كذلك فان الدولة تقترض للحصول على مايلزمها من سلع إنتاجية وسلع إستهلاكية ضرورية ، وأخيرا فان الاقتراض يمكنها من الاستفادة من الخبرات التى تنقصها

وقدزاد فى السنوات الأخيرة إلتجاء الدول المتخلفه إلى الاقتراض من الخارج لتنمى مواردها وتزيد من دخلها وترفع من مستوي معيشة سكانها ويلاحظ أن الخلاف الدولى بين المعسكر الشرقى والمعسكر العربى قد أدى إلى زيادة القروض إلى الدول المتخلفة وتتميز هذه القروض بمرونة شروطها كطول آجالها وقبول الوفاء كليا أوجزئيا بالعملة الوطنية أو بالسلع التى تساهم القروض فى تمويل التوسع فى انتاجها ، وبانخفاض أسعار الفائدة ، وتأجيل سداد الأقساط فى حالات الضرورة .

ويلاحظ أن سلطة الدولة فى حالة الاقتراض الخارجى أقل منها فى حالات الاقتراض الداخلى، حيث أنها لا تستطيع أن تجبر دولة أخرى على منحها قرضا إلا فى حالات إستثنائية كحالات الاحتلال . كذلك فان سلطة الدولة فى التخفيف من هذه القروض محدودة فالتجاؤها إلى التضخم مثلا لا يساعدها على التخفيف

من عبء هذا الدين وإستهلاكه إذ أن هذه الوسيلة تتوقف عند حدودها .
وتتأثر الدولة المقترضة بالأحداث الاقتصادية التي تجري في الدولة المقرضة
كما تتأثر بتقلبات سعر الصرف فتستفيد حينما يطرأ تدهور في عملة الدولة
المقرضه حين أداؤها للفوائد ورد أصل الدين ، بعكس الوضع إذا مازادت
قيمة هذه العملة عند السداد ، كذلك فانها تنتفع من إرتفاع قيمة عملة الدولة
الدائنة في لحظة إنعقاد القروض . وغالبا لتجنب هذه التقلبات تتضمن
القروض الخارجية شرط الوفاء على أساس سعر صرف محدد لعملة أجنبية
تتميز بالثبات والاستقرار أو على أساس الوفاء بالسلع .

وتؤدي القروض الخارجية إلى المساهمة في زيادة الانتاج في الداخل إذا
أحسن إستخدامها ولكنها تتضمن عبئا عند دفع الفوائد وسدادها لذا
يتعين لمعرفة مدي نفع هـــذه القروض أن نقارن بين ناتج إستخدامها في
النواحى الاستثمارية وبين المبالغ التى ستدفع فى الخارج لخدمة الدين . فاذا زاد
الأول عن الثانى كان نفع الدين محققا . كذلك فان القرض الخارجى غالبا
مايتأثر بالسياسة فعلى الدوله المتخلفة أن تعتمد أساسا على مدخراتهــا التى
يجب أن تقوم بالدور الأكبر فى التنمية إذ أن القروض الخارجية قد
لايكون من المتيسر الحصول عليها عند الحاجة أو قد تكون متضمنة لشروط
قاسية مالية أو سياسية .

ثانيا حرية المكتتب فى المساهمة فى القرض

تقسم القروض تبعا لهذا المعيار إلى قروض إختيارية وقروض إجبارية

ويعتبر القرض اختياريا إذا أقبل الفرد عليه طواعية وإختياراً إما اذا ألزم بذلك فالقرض اجباری .

القروض الاختيارية :

الأصل فى القروض أن تكون اختيارية فأساس القروض تعاقدي ولكنه يستلزم صدور قانون لاجازته . وتترك الدولة الأفراد والهيئات أحراراً فى قبول الشروط التى تعرضها ، فلهم حق قبولها أو الأعراض عنها دون مباشرة أى نوع من أنواع الاكراه . فيكون الدافع للاكتتاب هو كون العملية مجزية ماديا نتيجة سعر فائدة مرتفع عن السعر السائدة فى السوق أو وجود امتيازات تغرى الرأسماليين على الاكتتاب وكذلك تكون فكرة الاختيار قائمة عند تبديل الدولة لديونها فتعرض على المكتتبين حرية استبدال سنداتهم أو المطالبة برد المبالغ .

القرض الاجباری(١)

عندما تخشى الدولة عدم إقدام الأفراد أو الهيئات على الاكتتاب تعمد إلى الضغط والاكراه للحصول على المبلغ اللازم ، وعادة يكون ذلك فى الأوقات التى تعقب الحروب وفترة زعزعة الثقة فى الدولة . ويعتبر القرض الاجبارى خروج على القاعدة العامة ولكن،وبلا شك لانستطيع أن ننكر حق الدولة فى فرض القروض الاجبارية، فهى توزع الأعباء للعامة بالكيفية التى تراها بأن تفرض الضرائب أو تلجأ إلى الاقتراض أو الاصدار النقدي ، ولا تقتصر القروض الاجبارية على نظام سياسى معين إذ تلجأ اليه الدول ذات الحكم الدكتاتورى وكذلك الدول ذات الحكم الديمقراطى وإن كان الالتجاء اليه فى الدول الأولى متكررا . فى الاتحاد السوفيتى وإن مثلت

(١) - Laufenberger L, F. 16, 17

- Tratabas, op. cit. 232

القروض بوجه عام نسبة ضئيلة من إيرادات الدولة إلا أنها تلجأ إلى القروض الاجبارية لتمتص جزءا من الدخول المرتفعة كذلك قد تتبع الدولة هذا النوع من الإقتراض لمقاومة التضخم باجبار الأفراد على إيداع المبالغ الزائدة على إنفاقهم لدى الخزانة وتعهدها بردها عقب إنتهاء الظروف الاستثنائية وقد طبقت هذه السياسة فى فرنسا أثناء الحرب العالمية الثانية . ونجد مثالا أخيرا فى فرنسا إذ صدر قانون فى سنة ١٩٤٨ برفع سعر بعض الضرائب ، وصدر فى نفس اليوم قانون باصدار قرض ينص على الإعفاء من هذه الزيادات فى الضريبة إذا اكتتب الممولون فى القروض المطروح بما يعادل قيمة هذه الزيادات وقد نتج عن ذلك أن وجد الأفراد أنفسهم أمام حلين إما الاكتتاب فى القروض بقيمة الضريبة مع التزام الدولة برد المبلغ ، وإما دفع الضريبة دون مقابل مما أدى إلى تفضيل الحل الأول .

وقد يكون القرض الإجبارى مستترا . ومثال ذلك قيام الدولة عند نزعها ملكية الأفراد بتعويضهم بسندات حكومية بدلا من دفعها لهذا التعويض نقدا كسندات الإصلاح الزراعى والسندات الحكومية للمشروعات المؤممة . كذلك هناك قرض إجبارى مستتر عند تثبيت الدولة لديونها أى بتحويلها لدين قصير الأجل إلى دين طويل الأجل بنفس الشروط دون استطلاع إرادة المكتتب .

والقروض الإجبارية كما بينا تتم نتيجة ضعف الثقة فى الدولة وحاجتها للمال أو لتحقيق أهداف اقتصادية كتحقيق الاستقرار النقدى .

ج . من حيث مدتها

يمكن تقسيمها إلى قروض مستديمة وقروض قابلة للاستهلاك .

١ ـ القروض المستديمة أو المؤبدة :

هى القروض التى تعقدها الدولةدون أن تحدد ميعاد لسداد قيمتها . فهذه القروض مؤبدة بالنسبة للمقرض أما بالنسبة للدولة فهى غير مجبرة على سداده ولكنها حرة فى سداده فى اي وقت تشاء . وتمتاز هذه القروض بأنها تترك للدولة إختيارالوقت الملائم للسداد إلا أنه يخشى ألا تسعى الدولة للوفاء بقيمة هذه القروض فتتراكم الديون وتؤثر فى كيانها المالى .

ب ـ قروض قابلة للاستهلاك

ويقصد بها القروض التى تتعهد فيها الدولة بالوفاء عند تاريخ معين . وقد يكون الوفاءعلى أقساط، وقد تكون هذهالأقساط ثابتة أو متغيرة، ففى الحالة الاولى تخصص الدولة مبلغا ثابتا سنويا تتغيرمكوناته كلما قربت مدة إستهلاك الدين نهائيا . فيقل الجزء المخصص للفائدة ويزداد الجزء المخصص لرد الأصل، أما فى الحالة الثانية فيكون ذلك بعدة وسائل: فقد يكون إستهلاك القروض بطريقة القسط المتناقص نتيجة إنخفاض الجزء المخصص لخدمة الفائدة مع إنخفاض مقدار الدين تدريجيا . أو بطريقه يتناقص فيها إجمالى المبلغ الموجه للاستهلاك الدين ودفع الفوائد . وأخيراً قد يكون إستهلاك الدين بطريقة القسط المتزايد ويعنى ذلك أن توجه الدولة المبلغ المخصص لإستهلاك الدين ما يفيض نتيجة نقص الجزء المخصص لدفع الفائدة .

ويمكن تقسيم القروض القابلة للاستهلاك إلى أنواع ثلاث :

ا - قروض قصيرة الأجل « الدين السائر » (١)

وتعقد هذه القروض لسد حاجات نقديه مؤقته للخزانة أو لتغطية عجز حقيقي في الميزانيه إذا لم تكن الظروف مواتيه لاصدار قرض طويل الأجل. ويتكون الدين من أذون خزانة غير عادية . ويقصد بأذون الخزانة نوع من السندات الأذنية تتعهد فيه الدولة بدفع مبلغ معين في تاريخ لاحق . ويرجع وجود العجز المؤقت الذى تصدر هذه السندات لتغطيته إلى عدم التوافق الزمنى بين إيرادات الدولة ونفقاتها فهناك أشهر تزداد فيها الإيرادات وأخري تقل فيها عن النفقات الواجب القيام بها . فتصدر الدوله أذونا للخزانة تتراوح مدتها بين ثلاثة أشهر وسنه للحصول على الأموال التى تحتاج إليها . فأذون الخزانة هى حلقة تصل بين فترتين تتميز إحداهما بنقص الإيرادات وتتميز الأخري بزيادتها ويتغير حجم هذه الأذون تبعا لحاجة الدولة .

وللأذون الخزانة عدة مميزات إذ بواسطتها يمكن الوصول إلى موارد قد لايمكن إقتراضها بواسطة السندات طويلة الاجل، وتقبل البنوك والمؤسسات على إستثمار ما لديها من أموال فائضه بصفة مؤقته نظراً لما تتمتع به هذه الأذون من سيولة وقلة الأخطار التى يتعرض لها المقرضون . ويشجع إصدار هذه السندات على تعبئة المدخرات حيث أن إصدارها بفئات متعددة متوسطة وصغيرة تشجع الجمهورية على الاكتتاب فيها .

ولكن يلاحظ أن سيوله هذه الأذون قد تؤدى إلى التضخم إذ قد يترتب على ضعف الثقة فى الدولة أن يندفع حامل هذه الأذون المطالبة بقيمتها

---

(1) Là dette Flottànte

مما يسبب أزمات مالية قد تنتهى بتدهور العملة ومثال ذلك ماحدث فى فرنسا وبلجيكا سنة ١٩٢٤، سنة ١٩٢٦ .

وتستخدم أذونات الخزانة فى مصر لتغطية العملة، وتمويل محصول القطن وتمويل بعض المشروعات . وقد سمح القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ لوزير المالية إصدار أذون خزانة فى حدود ١٥٠ مليون جنيه، يمكن زيادتها بموافقة مجلس الوزراء إلى ٢٠٠ مليون جنيه . ولم يخصص القانون غرض معين تموله هذه الأذونات .

أما أذون الخزانة غير العادية فهى الاذون التى يزيد ميعاد إستحقاقها على السنة وقد يصل إلى خمس سنوات . وتستخدم هذه الأذون لتغطية عجز حقيقى فى الميزانية وقد لجأت إليها مصر فى عام ١٩٢٣ .

(ج) القروض الطويلة والمتوسطة الاجل

ليس هناك فيصل دقيق يفرق بين هذين النوعين من القروض. فالقروض الطويلة الأجل تتراوح آجالها بين عشرين وثلاثين عاما والقروض المتوسطة الأجل تقل آجالها عن ذلك، فقد أعتبر مثلا القرض الوطنى الصادر فى مصر لمدة سبع سنوات بتاريخ ديسمبر ١٩٤٣ قرضا قصير الاجل . ونلاحظ أن القروض المتوسطة الأجل والطويلة تصبح فى حكم القروض القصيرة الأجل كلما قرب ميعاد إستحقاقها .

ويلاحظ أنه فى كافة القروض التى ذكرناها تتخذ السندات أشكالا معينة قد تكون لحاملها أو إسمية أو مختلطة .

فالسندات الاسميه يذكر فيها إسم المكتتب فى سجل خاص للدين ولا يجوز إنتقال

ملكيتها إلا باتباع شكليات محددة . كذلك لاتسلم الفائدة إلا لصاحب السند أو لمن يمثله قانونا . أما السندات لحاملها فيتم تداولها بدون شكليات وفى فرنسا توجد السندات المختلطة التى تنتقل ملكيتها باتباع شكليات منصوص عليها ولكن تدفع الفائدة لحامل السند .

ويلاحظ أخيرا أن القرض المعروض للاكتتاب قد تحدد الدولة مقداره أو تتركه بلا تحديد وتتبع الوسيلة الثانية فى أوقات الأزمات حتى لاتتزعزع الثقة فى الدولة نتيجة عدم تغطية القرض .

الفصل الثالث

الفن المالى للقرض

أولا ـ أساليب الإقتراض :

تقوم وزارة الخزانة بتحديد شروط القرض وتفاصيله وتنظيم أحكامه وفقا للظروف السائدة وتلجأ الدولة فى إصدارها للقروض إلى أساليب متعددة:

١ ـ الاكتتاب العام : ويكون ذلك حين تتوجه الدولة مباشرة إلى الأفراد والهيئات لتعرض عليهم الاكتتاب فى سنداتها . وتقوم الدولة بحملة دعاية إعلانية تبين شروط القرض ومزاياه وتاريخ فتح الاكتتاب وميعاد إنتهائه ويقوم موظفو الدولة ، المحصلون ، وموظفى مصلحة البريد، أوفروع البنك المركزي بتلقى الاكتتابات . وقد تطلب الدولة دفع قيمة السندات كلية أو دفع نسبة مئوية منها. وبعد إقفال باب الاكتتاب تحصى المبالغ المحصلة أو مقدار الطلبات المقدمة للاكتتاب لمعرفة حصيلة القرض . وقد يحدث أن يغطى القرض عدة مرات بمعنى أن تكون المبالغ المكتتب فيها أكثر من قيمة القرض . ويمكن الدولة فى هذه الحالة أن تتبع سياسة التخصيص، ومضمون هذه السياسة أن يخصص لكل مكتتب نسبة معينة مما طلبه ، فيقوم بدفع المبلغ المطلوب منه أو إسترداد جزء من قيمة إكتتابه إذا كان قد دفع أكثر مما خصص له .

وتتميز طريقة الاكتتاب العام بأنها توفر على الدولة العمولة التى يتقاضاها الوسطاء وتمكنها من معاملة صغار المدخرين معاملة ممتازة ولكن يؤخذ على

هذه الطريقة أن الدولة قد تصدر القرض بأسعار لاتتفق مع سعر الفائدة السائد فى السوق فيقل الاقبال عليه ، أو تقوم بمنح إمتيازات وفائدة أعلى مما يجب فتتحمل بذلك عبئا إضافيا نتيجةعدم خبرة الإدارة الماليه . ولتجنب ذلك تلجأ الدولة إلى الوسطاء الماليين .

٢ - الاكتتاب عن طريق البنوك : وفى هذه الحالة تتوجه الدولة إلى البنوك التى تحصل على القرض وتقوم بمهمة بيعه بعد ذلك الى الجمهور . فالمصارف تقرض الدولة المبلغ التى هى فى حاجة إليه دون إنتظار البيع للجمهور وتتقاضى مقابل ذلك عمولة معينة . وقد لاتكتفى البنوك بدور الوسيط بل قد تساهم بالإكتتاب فى القرض وفق تخصصها. وتتميز هذه الطريقة بأن تحصل الدولة على مبلغ القرض بأفضل الشروط نظرا لخبرة رجال البنوك بالمسائل المالية . غير أنه يعاب عليها حصول البنوك على عمولة كبيرة ، فقد تشتري البنوك السندات بسعر أقل من سعرها الإسمى مما يفوت على الدولة حصيلة هذه الايرادات .

٣ - الاصدار فى البورصة : وهنا تبيع الدولة سنداتها شأنها فى ذلك شأن الأفراد ، وتعرضها على دفعات صغيرة حتى لايتدهور سعرها . وتتميزهذه الوسيلة بسهولتها من الناحية العملية ، وتمكن الدولة من الاستفادة من تغييرات الأسعار فى الأسواق . ولكن يعيب هذه الطريقة أنه لايمكن للدولة إتباعها إذا كان مبلغ القرض كبيرا وإذا كانت فى حاجة سريعة إلى الأموال .

ثانيا : شروط الاقتراض :

يتعين قبل إصدار القرض بحث العديد من المسائل كتعيين مقداره ، وبيان شكل السندات ، وسعر الفائدة ، ومقدار الضمانات التى تقرر لصالح المكتتبين والمزايا التى تمنح لهم لتشجيعهم على الاقراض ، وأخيرا تحديد طرق استهلاك القرض .

١ - سعر الفائدة : يحصل المقرض على فائدة مقابل تنازله لمدة من الزمن عن سيولة مبلغ القرض . ويتوقف تحديد سعر فائدة القرض على ائتمان الدولة وعلى الظروف السائدة فى السوق المالى . فكلما ضعفت الثقة فى الدولة ارتفع سعر الفائدة والعكس صحيح . كذلك يتأثر سعر الفائدة بمقدار القرض وبمدته فهى منخفضة فى القروض القصيرة الاجل، ومرتفعة فى حالة القروض الطويلة الأجل . ولا تخفض الدولة سعر فائدة سنداتها عن السعر السائد فى السوق والا أدى ذلك الى قلة الاقبال على اقراضها كذلك لا يجوز لها المبالغة فى رفع سعر الفائدة فان ذلك يثقل كاهلها بعبء دفع الفوائد .

وتدفع الفائدة مرة واحدة فى السنة، أو فى الغالب على دفعتين وتعتبر الفائدة الاسميه تلك المنصوص عليها فى السند الإسمى وقد تختلف عن سعر الفائدة الحقيقى أى مقدار ما يدره السند ونجد هذه الحالة عند إصدار الدولة لسنداتها تحت سعر التعادل مثال ذلك اذا كانت قيمة السند المنصوص عليها ١٠٠ جنيه ويحمل فائدة اسمية قدرها ٤ ٪ ، ولكن تحصل الدولة من قيمة السند على مبلغ ٨٠ جنيه فقط بدلا من القيمة الإسميه وهى ١٠٠ جنيه ويترتب على ذلك أن يحصل المكتتب على فائدة قدرها ٥ ٪ لا الفائدة الإسمية وهى ٤ ٪ .

وتلجأ الدولة الى اصدار سنداتها دون سعر التعادل اذا لم تتوافرة الثقة فى

فيها وتخشى إن هى أصدرت السند بسعر التعادل ألا يقبل الأفـــراد على الاكتتاب . وهذه الطريقة تتميز بأنها تمكن الدولة من التخفيف من سعر الفائدة التى تدفع نظير المكافأة التى يحصل عليها المكتتب حين سداد القرض إذ يحصل على مبلغ أكبر مما دفعه . ولكن هذا الرأى وإن كان صحيحاً بالنسبة للقروض قصيرة الأجل، فان الفارق بين سعر الاصدار وسعر السداد لايكون دافعا للافـراد على الاكتتاب فى القروض طويلة الاجل إذا كان سعر الفائدة ضئيلا . ويعيب هـذه الطريقة أيضا أنها تثقل كاهل الدولة إذ ترد مبلغا أكثر مما حصلت عليه .

مكافآت السداد والانصبة : يترتب على إصدار الدولة لقروضها بسعر دون سعر التعادل أن يحظى المكتتب بمكافأة سداد تقدر بالفرق بين مادفعه وما سيحصل عليه . وقد تقرر الدولة مكافأة سداد مع صدور القروض بسعر التعادل ، أى أن الدولة تصدر السند بمبلغ ١٠٠ جنيه وتتعهد بدفع ١١٠ جنيه كمكافأة عامة بالنسبة لجميع المكتتبين . وقد تعمد الدولة بدلا من إعطاء كل المقرضين مكافآت أن تقوم بدفع مبلغ كبير من النقود لبعض السندات التى تخرج بالاقتراع « يانصيب » وميزة هذه الطريقة أنها تمكن الدولة من تخفيض سعر الفائدة الا أنها قد تزيد عبء الدين وقت السداد .

٣ ـ الضمانات : عادة يعقد القرض دون ضمانات خاصة سوى التزام الدولة بالدفع . ولكن يحدث أحيانا أن يكون القرض محل ضمانات شخصية أو عينية وقلما ترضى الدول الآن بمثل هذه الضمانات لمساسها بكرامتها وانتقاصها لسيادتها .

غير أنه لدينا أمثلة تاريخية للضمان الشخصى كتعهد دولة أو أكثر بضمان

الدولة المقترضة كالدين المصرى المضمون . ومثال الضمانات العينيـــة هو تخصيص مبلغ معين من الايرادات (إيرادات الجمارك مثلا) للوفاء بالدين . وبلاشك أن الضمان العيني يضعف الثقة العامة فى الدولة فى حين أن قيمته من الناحية العملية ضئيلة لعدم جواز الحجز على أموالها .

ولكن هناك نوع اخر من الضمانات يهدف الى تشجيع المقرضين وذلك بتعهد الدولة برد المبلغ بعملة ثابته أو بالذهب .

٣ ـ المزايا القانونية : أ ـ كالاعفاء من الضرائب وقد ينصب الاعفاء على السند نفسه ، أو على فوائده ، أو على كليهما . فقد يعفى السند نفسه من ضريبة التركات ، وفوائده من ضرائب الدخل وقد يقتصر الاعفاء على ضريبة واحدة وقد يكون عاما شاملا للضرائب الحالية والمستقبلة . ولاشك أن هذه الضريبة تشجع الاكتتاب فى السندات العامة ولكنها تجافى مبدأ العدالة فى توزيع الأعباء العامة . وفى مصر أعفيت السندات من جميع الضرائب ومن أمثلة الاعفاء من الضرائب الحاضرة والمستقبله أذون الخزانة التى أجيز لوزير المالية اصدارها بالقانون ٢٢٢ لسنة ١٩٥٤ .

ب ـ استعمال السندات للسديد بعض الضرائب : وتهدف الدولة من وراء ذلك الى زيادة الثقة فى سنداتها . ولكن يلاحظ أن هذه الوسيله تؤدي إلى استهلاك الدين قبل ميعاد استحقاقه وتنتقص من حصيلة الضرائب ولذا فان بعض الدول تقصر استعمال السندات على أنواع معينة من الضرائب بنسبة معينة مع اشتراط حيازة السند لفترة محدودة . مثال ذلك سندات الاصلاح الزراعي .

حـ ـ عدم القابلية للحجز : فلا يستطيع الدائن الحصول على حقوقه لدى المدين إذا استخدم الأخير أمواله فى شراء السندات الحكومية لعدم جواز الحجز عليها

فالملاحظ اذن أن المزايا تتعدد كلما قلت الثقة فى الدولة فاذا كان ائتمان الدولة قويا فلا حاجة الى منح هذه الامتيازات .

ثالثا . تخفيف أعباء القروض : يتكون عبء الدين من الفائدة السنوية ومن المزايا التى تمنحها الدولة للمقرضين ومن سداد أصل الدين .

ولتخفيف من هذا العبء تسعى الدولة الى الوفاء بالدين أو الى التخفيف من المزايا الممنوحة كتخفيض سعر الفائدة ويكون ذلك بتبديل الديون .

١ - تبديل الديون

ويقصد بالتبديل احلال دين جديد بفائدة منخفضة محل دين قديم بفائدة مرتفعة . فاذا كانت الدولة مدينة بقرض تدفع عنه سنويا فائدة قدرها ٤ ٪ ثم انخفض سعر الفائدة فى السوق الى ٣ ٪ . فان الدولة تعقد قرضا بالفائدة السائدة وتستخدم ماتحصل عليه لسداد القرض الأول . أي أنها تحل القرض الجديد محل القرض القديم . فالدولة تعمد إذن إلى عمليتين متلاحقتين هما إصدار قرض جديد بفائدة منخفضة ووفاء القرض القديم ذو الفائدة المرتفعة . وللمكتتبين الاختيار بين أمرين إما قبول سداد قيمة مايملكون من سندات أو استبدال سندات القرض الجديد لتحل محل سندات القرض القديم .

ولاشك أن للدولة الحق فى سداد قروضها المؤبدة اذ لها حق الوفاء بالدين فى الوقت الملائم لها ولكن يثور الخلاف بالنسبة للقروض المؤجلة اذ رأى البعض أن فى تبديلها للدين اخلال بالعقد الذى هو شريعة المتعاقدين .فالأجل هنا مشروط لمصلحة الدائن والمدين معا ولا يجوز اجبار الدائن على استرداد ماله قبل الأجل . ولكن نجد رأيا مخالفا يؤيد حق الدولة فى التبديل بمفهوم

الشك فى مصلحة المدين لأن هناك تعارض بين مصلحة الأفراد والصالح العام . ولابد من تغلب الأخير حتى يخفف من العبء الواقع عليها . وفى مصر لا يثور الخلاف نظراً لأن القانون المدنى يمنح للمدين الحق فى رد أصل للدين بعد مرور فترة معينة عقب إعلان الدائن بذلك ، ولا يسقط حق الدائن فى الرد ولا يحده إغفال النص عليه فى العقد .

أنواع التبديل : قد يكون التبديل إجبارياوذلك إذا خفضتالدولة الفائدة المنصوص عليها دون موافقة الدائن . ولا شك أن هذا السلوك يعتبر إنكار جزئى للعقد وانتهاك له .

وقد يكون التبديل مستترا وذلك إذا فرضت ضريبة على فائدة دينمعين من ديونها يترتب عليه تخفيض حقيقى لسعر الفائدة المدفوع.

والوضع العادى هو التبديل الاختيارى وذلك بأن تخير الدولة المكتتبين بين قبول السداد او الاكتتاب فى القرض الجديد .

ولا يثير ذلك صعوبات إذا ارتفعت قيمة السند فوق سعر التعادل وكانت الفائدة السائدة فى السوق المالى منخفضة . ولا شك أن الحرية المتروكةللدائن فى القبول أو الرفض هى حرية قانونية إذ أنه لو قبل السداد لما استطاع توظيف أمواله بسعر فائدة أعلى مما تعرضه عليه الدولة . وقد لاتقوم الدولة بتخفيض سعر الفائدة دفعة واحدة ولكن على دفعات متتالية خاصة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيرا وكان الهدف هو خفض الفائدة خفضا كبيرا .

يتبين من ذلك أنه لنجاح عملية التبديل لابد من توافر شروط معينة

تضمن نجاح هذه العملية أى إقبال الأفراد على الاكتتاب فى الدين الجديد .

وهذه هى الشروط :

١ - ارتفاع سعر السند فى السوق وأن يكون هذا الارتفاع دائما لا مؤقتا فاذا كان سعر السند أقل من سعر التعادل (٨٠ جنيه مثلا) لسارع الأفراد إلى قبول السداد بالقيمة الاسمية (١٠٠ جنيه) .

٢ - انخفاض سعر الفائدة : يؤدى ارتفاع سعر السند الحكومى إلى انخفاض لسعر الفائدة التى يحملها . فاذا انخفض سعر الفائدة فى السوق أقبل الأفراد على تداول السندات الحكومية المصدرة التى تحمل فائدة اسمية مرتفعه مما يترتب عليه ارتفاع قيمتها أى انخفاض فى سعر فائدتها الحقيقى .

٣ - قصر الأجل المتروك للاختيار : وغالبا تتراوح المدة بين عشرة وثلاثين يوما . يقوم الأفراد بالتبديل خلالها وعقب انتهاء المدة يعتبر كل من لم يتقدم بطلب التبديل أنه قبل ذلك .

ولنجاح عملية التبديل على الدولة أن تتجنب فترات الأزمات الاقتصادية أى الفترات التى يسيطر فيها القلق وتقل فيها الثقة فى ائتمان الدولة . وحتى يكون ذلك داعيا لمنح مزايا عديدة لإغراء الأفراد على الاكتتاب فلا يتحقق بذلك الهدف من التبديل أى تخفيف عبء القرض .

٢ استهلاك القروض

يتعين على الدولة تسديد الدين متى حل ميعاد الوفاء به . ويترتب على

قيام الدولة بسداد دينها تقوية إئتمانها ، وتشجيع المدخرين على الاكتتاب فى سنداتها ما يمكنها من الحصول على الأموال التى تحتاجها للقيام بمشروعاتها وتغطية نفقاتها، كذلك فان السداد يخفف مقدار الأعباء التى تتحملها من جراء دفع فوائد الدين . وأخيرا فان القيام بالوفاء يشعر الحكام بمسئوليتهم حتى لايسيئوا استخدام الأموال المقترضة .

وهناك رأى مخالف يبين أن على الدولة ألا تستهلك دينها العام لأن بقاؤه لايكون خطرا على الدولة . إذ يتناقص عبؤه نتيجة تدهور قيمة النقد من جهة ، ومن جهة أخرى نتيجة زيادة الثروة القومية وزيادة السكان . ولاشك أن هذه الأسانيد يمكن تفنيدها ، فان العملة لاتفقد قيمتها بصفة مستمرة بل تتوالى فترات الارتفاع والانخفاض . فقد تعقد الدولة القرض بعملة قوتها الشرائية كبيرة وتقوم بدفعه بعملة ضئيلة القيمة « تدهور المارك الألمانى » كذلك قد تعقد قرضا فى وقت تكون القوة الشرائية ضئيلة وتتحمل عبء وفائه وسداده فى وقت ترتفع فيه قيمة العملة .

أما بالنسبة لزيادة الثروة فانها تخفف من العبء إذا لم يتضخم حجم الدين العام، كذلك يلاحظ أن زيادة السكان تكون مصحوبة دائما بتضخم فى النفقات التى تتطلب لتغطيتها زيادة فى الموارد اللازمة قد تلجيء الدولة الى زيادة الاقتراض فتزيد الأعباء الناتجة عن ضرورة استهلاك الدين .

وتلجأ الدولة لاستهلاك الدين الى وسائل عديدة أهمها .

١ ــ الاستهلاك على أقساط سنوية : تقوم الدولة بدفع مبلغ سنوي الى حملة السندات يشمل الفائدة السنوية وجزء من رأس المال ، ويتكرر ذلك

حتى استهلاك القرض العام بأكمله ولكن من عيوب هذه الطريقة أنها قد تؤدي إلى تبديد مدخرات المقرضين لعدم تمييزهم بين مايعتبر دخلا وما يعتبر جزءا من رأس المال .

٢ ـ الاستهلاك بطريقة القرعة : وتقوم الدولة بسحب عدد من السندات للوفاء بقيمتها سنويا . فخلافا للطريقة السابقة ينصب الوفاء هنا على فئة معينة من السندات لا على مجموعها ، وقد تكون هذه الطريقة ضـــارة بأصحاب السندات فى حالة ارتفاع قيمتها فوق سعر التعادل ، لأن الدولة تقوم بدفع القيمة الاسمية للسند فى وقت قد لايكون المقرض قد هيأ الفرصة لاستثمار أمواله . وبالعكس تكون هذه الطريقة فى صالح المقرض اذا كانت قيمة السندات فى السوق منخفضة .

٣ ـ الاستهلاك عن طريق الشراء من البورصة : وبواسطة هذه الطريقة تقوم الدولة بشراء السندات التى انخفضت قيمتها عن سعر التعـادل فتحقق كسبا نتيجة تسديدها للقرض بأقل من قيمته الاسميه .

وتستخدم الدولة حصيلة الضرائب للوفاء بقيمة القرض واستهلاكه، وقد تخصص حصيلة بعض الضرائب لاستهلاك الدين كما حدث فى مصر سنة ١٩٤٠ ، اذ خصصت حصيلة بعض الضرائب لخدمة الدين العام . وقد ألغى هذا التخصيص فى سنة ١٩٤٠ . وقد تقوم الدولة بفرض ضريبـة على رأس المال للوفاء بقيمة القرض خاصة فى الفترات التى تعقب الحروب والتى تتميز بضخامة الدين العام وجسامة العبء الواجب القيام به ، وعدم كفاية حصيلة الضرائب على الدخل ، والواقع أن هذه الضرائب قد انتقدت باعتبار أنها تهدم جزءا من رأس المال القومى مما يضعف القوة الانتاجية ، ولكن كما بينا

أن الوفاء بالقرض الداخلى لايترتب عليه انتقاص فى ثروة الاقليم فما تحصل عليه الدولة بواسطة الضرائب تقوم بانفاقه . وكذلك وضح البعض أن هذه الضريبة تؤدى إلى التهرب ولكن يرد على ذلك بان الدولة تملك الوسائل التى تمكنها من مكافحته . كذلك هناك من يرى ان هذه الضريبة تؤدى الى تدهور فى قيمة الثروات المعروضة للبيع . ولكن يمكن التغلب على ذلك بتجزئة أقساط الضريبة على عدد من السنوات .

الفصل الرابع

الآثار الإقتصادية للقروض

تلجأ الدولة للاقتراض لأسباب عديدة مالية واقتصادية ، فقد يكون ذلك لسد عجز مؤقت ناتج عن عدم توافق الايرادات والنفقات على مدار السنة. أو لمجابهة عجز حقيقي يرجع الى عدم كفاية حصيلة الضرائب لتغطية النفقات العامة . فالقرض أداة لتوزيع الأعباء العامة وقد خفت حدة التفرقة بينه وبين الضريبة كمصدر لايرادت الدولة .

كذلك تقوم الدولة بالاقتراض لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية فهو أداة هامة لتحقيق أهدافها لزيادة الدخل واستقراره ، وحسن توزيعه فيستخدم القرض كأداة لدرء الأزمات . إذ تستعين به الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة فى فترات الكساد وتمتص بواسطته الأموال المكتنزة العاطلة وتقوم باستهلاكه فى فترات الرخاء .

يستخدم القرض أيضا كأداة لتحسين توزيع الدخل . فتطرح الدولة القروض التى تكتتب فيها الطبقة الغنية وتوجه حصيلتها الى اتفاق لصالح الطبقات الفقيرة مما يرفع من مستوي معيشتها من ناحية ، ويقلل من القوة الاقتصادية لطبقة المكتتبين من ناحية أخري خاصة اذا سددت القروض بنقود قوتها الشرائية متدهورة فتحقق بذلك عدالة توزيع الدخل وتخفف من حدة التفاوت بين الطبقات .

يحقق القرض أيضا أهداف نقدية فبواسطة الاقتراض من البنوك تزيد

الدولة من القوة الشرائية المتداولة مما يؤدى إلى زيادة الإنتاج فى حالة توجيه قروض الدولة إلى نواحى إستثمارية . كذلك يستخدم القـرض كوسيلة لامتصاص الفائض من القوةالشرائية المتداولة فإذا ماأرتفعت الأسعار كان أداة لمحاربة التضخم وتحقيق التوازن.

وتتوقف الآثار الاقتصادية للقروض على عوامل عديدة منها : مصـدر هذه الأموال ، فقد يكون القرض داخليـا أو خارجيا . وفى الحـالة الأولى قد يكون مصدره المدخرات الموجودة أو خلق قوة شرائيـة جديدة كما فى حالة الالتجاء إلى البنوك .

وتتوقف أيضا على طريقة إستخدام للقرض فإما أن يوجه إلى نفقات استهلاكية لتمويل الحروب وإما لنفقـات استثمارية . كذلك تتوقف آثاره على مصدر وطبيعة الأموال اللازمة لاستهلاك هذه القروض .

ولبيان آثار القروض سنفرق بينها حسب مصدرها : الادخار ،خلق قوة شرائية ، الأسواق المالية الخارجية ولنتتبع هذه الآثار فى كل حالةمن حالات الاقتراض فى مراحله المختلفة مرحلة الاكتتاب ، ومرحله وجوده وخدمته ومرحله استهلاكه .

الحالة الاولى : او المدخرات :ـ

المرحلة الأولى : مرحـلة الاكتتاب

الادخار: هو ذلك الجزء من الدخل الذى لم يستهلك ويرتبط حجمه بحجم الدخل وكيفة توزيعه بين المجموعات المختلفة . كذلك يتـوقف على أسبـاب نفسية وإجتماعية مسيطرة. فى مصر سنة ١٩٥٤ مثلا نجـــد أن متوسط دخل

الفرد هو ٤٢ جنيها مما يبين قربه من الحد الأدنى للمعيشة أو لحد الكفاف الذى لا يمكن ضغطه ، ولكن ليس معنى ذلك انعدام المدخرات فان التفاوت فى توزيع الدخول يؤدى إلى ظهور مدخوات الطبقات المتوسطة والطبقات الغنية . ولا تقف الدولة مكتوفة الأيدى أمام هذا الحجم الصغير للمدخرات بل تتخذ الوسائل العديدة التى تمنع توجيهه توجيها سيئا ، وتشجع على تراكمه ، ويكون ذلك باتخاذ الوسائل الايجابية لتكوينه وتنميته مثال ذلك إنشاء صناديق الادخار ، وطرح القروض العامة لامتصاص الأموال المكتنزة ، وتشجيع الأفراد على الاكتتاب فيها عن طريق المزايا العديدة التى تمنحها للمكتتبين أو عن طريق تحكمى يقلل من الاستهلاك وفرص الاستثمار الخاصة فيتيح للدولة تعبئة هذه المدخرات لصالحها .

ويترتب على إقتراض الدولة من الأفراد اقتطاع جزء من دخولهم واستيعاب مدخراتهم التى كان من الممكن توجيهها إلى الاستثمارات الخاصة، ومعنى ذلك أنه يترتب على هذا الاقتراض آثار انكماشية ناجمة عن تقليل الانفاق الفردي على الاستثمار أو الاستهلاك ولكن قد تخفف عدة عوامل من وقع هذه الآثار الانكماشية كأن يكون مصدر القرض أموالا مكتنزة مما يؤدى إلى اضافة قوة شرائية كانت خاملة من قبل إلى التداول . كذلك ماإذا استخدمت السندات العامة كضمان للحصول على إئتمان مصرفى .

آثار الانكماش على الانتاج : يترتب على التنافس بين كل من القطاعين العام والخاص للحصول على المدخرات إرتفاع سعر الفائدة الذى يؤدى إلى التقليل من الاستثمارات الخاصة فيقل الانتاج وتنخفض الدخول مالم تتوسع الدولة فى استثماراتها بطريقة تعوض هذا النقص فى استثمارات القطاع الخاص .

ولا شك أن هذه الآثار تتوقف على مدي المنافسة بين القطاعين وعلى حجم المدخرات المقترضة وعلى الحالة الاقتصادية وهيكل الاقتصاد القومى .

ففى فترة الكساد يتحقق فائض من المدخرات انخفاض نتيجة معدل الاستثمارات الخاصة ، فلا يؤدى إقتراض الدوله فى هـــذه الحالة إلى نتائج سيئة بل على العكس فانه يمكن من استخدام هذه الأموال فى أعمال منتجة تزيد من الانتاج .

تتبين من ذلك أنه فى مرحلة الاكتتاب يترتب على القرض عدم تشجيع للانتاج الذى يقوم به القطاع الخاص مالم تكن حصيله القرض مستمدة من أموال مكتنزه ومالم يستخدم هذا القرض بطريقة أفضل من إستخدام هـذه الأموال بواسطة القطاع الخاص .

المرحلة الثانية : وجود الدين العام وخدمته :

خلافا للقرض الخارجي لايترتب على الاقتراض الداخلى اقتطاع من ثروة الاقليم بل إعاده توزيع للدخل القومى . ويتوقف هـذا الأثر على كيفية توزيع سندات القرض بين طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التى تستخدم حصيلتها فى سداد هذه الفوائد، فاذا افترضنا أن المقترضين هم نفس الأشخاص المولين فلن تكون هناك آثار تذكر لاعادة توزيع الدخل أو للتأثير عليه وعلى مستوي الأسعار .

وتنشأ المشكله نتيجة اختلاف كل من المولين وحملة السندات إذ يترتب على خدمة الدين تحويل للدخول من دافع الضرائب إلى المقرضين . فإذا كانت معظم السندات فى يد أصحاب الدخول الصغيرة ودفعت فوائدها من حصيلة الضرائب التصاعدية أدى ذلك إلى تحسين فى إعادة توزيع الدخل

وعلى العكس من ذلك إذا كانت معظم السندات بيد أصحاب الدخول الكبيرة وكانت فوائدها تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة المفروضة على السلع الضرورية لأدى ذلك إلى زيادة التفاوت بين الدخول .

ولذا يرى بعض الكتاب لتحسين توزيع الدخل استخدام حصيلة الضرائب التصاعدية لسداد فوائد القروض بجانب وعدم إعفاء السندات من الضرائب.

ولكن ملاحظ أن السندات لاتتركز فى أيدي أفراد الطبقة الموسرة فى بلاد كثيرة بل فى أيدي الوسطاء كشركات التأمين وصناديق الادخار . مما يؤدي الى تعقيد آثار القرض ، التى تتوقف آثارها تبعا لمصدر هذه الأموال والطريقة استخدام المستفيدين لها .

أثر وجود القرض بالنسبة للدولة والأفراد :

أ ـ بالنسبة للدولة .

تحاول الدولة تخفيف عبء هذا القرض بتبديل ديونها من ناحيـــة ، واستهلاكها من ناحية أخرى . ويترتب على ضخامة ديون الدولة عرقلة تنفيذ سياستها المالية ويظهر ذلك بوضوح فى فترات الكساد التى يتعين على الدولة خلالها تخفيض حجم ايرادتها من جهة ، وزيادة حجم نفقاتها من جهة أخرى الا أن الدولة قد تضطر والحال هذه الى عدم الاقلال من حصيلة الضرائب لضخامة مقدار الفوائد الواجب سدادها سنويا بل قد تضطر الى رفع سعر هذه الضرائب مما يزيد الحالة سوءا أو قد تلجأ الى ضغط نفقات أخرى أكثر انتاجية..

ب ـ بالنسبة للأفراد :

يترتب على القرض آثار عدة على الاستهلاك والاستثمار . ففيما يتعلق بالاستهلاك يميل أصحاب السندات إلى زيادة حجم استهلاكهم نتيجة شعورهم بامكان انفاق نسبة أكبر من دخولهم وذلك لسهولة تحويل سنداتهم الى نقود سائلة ، ويترتب على ذلك أنه في حالة وجود نقص المعروض من السلع الاستهلاكية قد تؤدى زيادة الانفاق إلى آثار تضخمية وارتفاع في الأسعار . أما بالنسبة الاستثمار فان وجود سندات في أيدى المنتجين قد يؤدي إلى زيادة استثماراتهم نتيجة تمكنهم من الاقتراض بضمانها من البنوك أو بيعها دون خسارة . ولا شك أن الاقتراض من البنوك قد يرتب آثار تضخمية ما لم يحدث تجاوب سريع الانتاج يحد من إرتفاع الأسعار ويزيد من المعروض من السلع .

المرحلة الثالثة : استهلاك الدين :

يترتب على قيام الدولة بسداد دينها عن طريق حصيلة الضرائب اقتطاع جزء من دخول الممولين وتحويله إلى أموال مدخرة توزع على المكتتبين . وتتوقف آثار هذا التوزيع بالنسبة للاستهلاك والاستثمار على كيفية استخدام هذه الأموال . فقد توجه كلها إلى الاستهلاك فتزيد من حجمه وإن كنا نستبعد ذلك لما قد يترتب عليه من حرمان المستفيدين من دخول مستمدة من استثماراتهم . وغالبا ماتوجه الأموال إلى نواحى الاستثمار المختلفة عامة أو خاصة . فلو اكتتب أصحاب الدين في قروض عامة جديدة (وغالبا ما يكون ذلك سلوك المؤسسات الإئتمانية والمالية) التي يحرم عليها قانونها القيام بمشروعات صناعية أو نتيجة التزامها التوجيهات والقرارات الحكومية التي

تجبرها على اعادة استثمار جزء من أموالها فى سندات الدولة) تحددت على ذلك آثاره الاقتصادية وفقا لكيفية استخدام الدولة لهذه الأموال أما لو قام أصحاب الدين باستثمارات خاصة فيترتب على ذلك زيادة حجم المدخرات وانخفاض فى سعر الفائدة وتشجيع على الانتاج .

وبالنسبة للاقتصاد القومى ، يترتب على السداد آثار انكماشية أو تضخمية وفقا لمصدر الأموال المستخدمة . فلو استمدت هذه الأموال من ضرائب غير مباشرة يتحمل عبؤها أصحاب الدخول الصغيرة ترتب على ذلك تحويل لقوه شرائية من أيدي طبقة ميلها للاستهلاك كبير إلى طبقة قد تكتنز هذه الأموال ولا تنفقها ، ويظهر الانكماش أيضا فى حالة تملك السندات بواسطة البنوك التجارية أو البنك المركزي.إذ قد يترتب على ذلك تحويل لاستثمارات البنوك إلى احتياطات غير مستثمرة تقلل من القوة الشرائية الموجودة . أما اذا قامت هذه البنوك نتيجة تراكم احتياطياتها بتوسع ائتمانى أدى ذلك إلى آثار تضخمية ما لم يقابل هذا التوسع فى الائتمان إزدياد فى حجم الانتاج .

لذا يتعين التروي قبل الحكم على كل من مزايا القرض ومساوئه ، إذ تتوقف آثاره كما تبينا على عوامل عديدة .

الحالة الثانية : التوسع الائتمانى (الاقتراض من البنوك)

تختلف آثار هذا النوع من الاقتراض عن النوع السابق ، إذ لا تستمد الأموال المقترضة من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة بل من توسع نقدى وائتمانى أى من إضافة لقوة شرائية جديدة ، ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدى تبعا لقدرة النظام المصرفى على خلق الودائع التى تنتج عن تضافر عوامل عدة هى إقبال الأفراد على إيداع أموالهم لدى البنوك ،

احتفاظ البنوك باحتياطى يقل عن قيمة الودائع الأصلية ، إقبال الأفراد على الاقتراض من هذه البنوك ، وأخيرا على السياسة النقدية للبنك المركزى فتؤدي تضافر هذه العوامل مجتمعة إلى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها . ولكن يحد من هذه المقدرة فى خلق الودائع عدة عوامل منها : قلة انتشار العادة المصرفية وميل الأفراد إلى اكتناز البنكنوت والسياسة المصرفية .

وتلجأ الدولة إلى الاقتراض إما من البنك المركزي وإما عن البنوك التجارية .

ففى الحالة الاولى يقوم البنك المركزى باصدار نقود ورقية لتغطية نفقات الدولة التى لم تكف الموارد العاديه لتغطيتها . وتعتمد الحكومة فى التجائها الى الاقتراض من البنك المركزى على حقها فى الإشراف على النظام النقدى وتحديد القواعد التى يسير بمقتضاها . وقد يترتب على هذا الاقتراض أن يعود جزء من النقود المصدرة الى البنوك نتيجة إنفاق الدولة لهذه الأموال . اذ أن الدولة توزع دخولا على الأفراد الذين يقومون هؤلاء بإيداعها لدى البنوك مما يسمح لها بالتوسع فى الائتمان لعملائها

أما فى الحالة الثانية وهى التجاء الحكومة الى البنوك التجارية فان الوضع لا يختلف كثيرا لقدرة هذه البنوك على خلق الودائع

ولقد ثار الخلاف حول امكانية التجاء الدولة الى هذه الوسيلة . إذ أنها لم تصادف قبولا الفكر الكلاسيكى لأنها تؤدي الى زيادة كمية النقود فترتفع الأسعار تبعا لذلك مما يؤدى الى آثار اقتصادية سيئة . اذ يترتب على هذا الاقتراض اضرار بأصحاب الدخول الثابتة ، وأصحاب الدخول التى تتغير ببطء كالأجور ولا يستفيد من ارتفاع الأسعار الا المضاربون وطبقة المنظمين بسبب زيادة أرباحهم ، فارتفاع الاسعار يؤدى الى التفاوت فى توزيع الدخول

وكذلك يكون ارتفاع الأسعار حافزا على مبالغة المنظمين فى انتاجهم سعيا وراء الربح مما يؤدى فى النهاية الى أزمة وركود

والواقع أن الفكر الكلاسيكى يقوم أساسا على افتراض حالة التشغيل الكامل وعلى اعتبار أن زيادة كمية النقود يتبعها ارتفاع ضرورى ومباشر للأسعار « نظرية كمية النقود » . غير أن الفكر الحديث بين أن حالة التشغيل الكامل قد لاتتوافر وأن الاقتصاد قد يكون دونها . وترجع البطالة الى عدم كفاية الطلب الفعال فالتجاء الدولة الى مثل هذه الوسيلة يكون ضروريا لزيادة هذا الطلب بتوزيعها للدخول دون أن يترتب على ذلك زيادة فى الأسعار :

إذ يترتب على زيادة كمية النقود من ناحية زيادة العرض النقدى فينخفض سعر الفائدة فتزيد الاستثمارات الخاصة ومن ناحية أخري فان التوزيع الأولى للدخول الناتج من الاقتراض من البنوك يؤدى الى زيادة الاستهلاك والاستثمار فيزيد الدخل القومى بقدر أكبر (فكرة مكرر الاستثمار)

وقد وضع الفكر الحديث حدود عند التجاء الدولة الى هذا المصدر فبين أنه لايصح الالتجاء اليه اذا كان الاقتصاد يتجه بطبيعته الى التشغيل الكامل ويجب وقف التمويل بواسطته متى بلغ الاقتصاد هذه المرحلة لتفادى الآثار المترتبة على ارتفاع الأسعار فهو اذن وسيلة علاجية وليس وسيلة للحصول على الإيرادات .

وقد ثار الخلاف حول مدي امكانية الالتجاء فى الدول النامية الى الاقتراض من البنوك خاصة وأن حجم المدخرات فيها صغير ولكن نظرا لما تتصف به اقتصاديات هذه الدول النامية من عدم مرونة للجهاز الانتاجى فان

زيادة الطلب الفعلى الناجم عن توزيع دخول بهذه الطريقة يؤدى إلى أرتفاع في الأسعار . وقد حدى هذا بكثير من الكتاب إلى اشتراط توافر عوامل معينه لاستخدام هذه الوسيلة : - وجود مصادر انتاجية عاطلة فى الزراعة والصناعة ، مرونة عرض المواد الاولية والسلع الإنتاجية ، وجود فنيين وعمال مدربين- وذلك حتى لايؤدى عدم مرونة الجهاز الانتاجى إلى أرتفاع الأسعار فى الدول المتخلفة بماله من اثار ضارة على الدخل القومى وعلى التنمية وأهم هذه الآثار هى :

١ - يؤدى التضخم إلى سوء توزيع الدخل وذلك لصالح أصحاب الدخول المتغيرة (الأرباح) على حساب أصحاب الدخول الثابتة (الاجور والمهايا حملة السندات) وغالبا مايكون الأولون أكثر ثراء مما يزيد من فداحة العبء الاجتماعى .

٢ - يؤثر التضخم على الأربحية النسبية للانشطة الاقتصادية مما يودى إلى سوء توجيه الاستثمارات فى غير صالح الاقتصاد القومى فينصرف الأفراد تخزين السلع للمضاربة أو الى انتاج السلع الكمالية .

٣ - للتضخم اثاره السيئة على الادخار وتكوين رأس المال اللازم لعملية التنمية . إذ أنه يودي إلى هروب رؤوس الأموال الوطنية ، وعدم احتذاب رؤوس الأموال الاجنبيسة ، إلى جانب ذلك فانه يزيد من الاكتناز سواء فى صورة ذهب أو عملات . كذلك فان التضخم فى الفترة الطويله يضعف من مقدرة الطبقات الغنية على الادخار نظراً لارتفاع أثمان السلع .

٤ - يؤدى التضخم إلى اختلال فى ميزان المدفوعات وذلك لأن أرتفاع الاسعار وارتفاع الاجور والدخل يزيد من تكاليف انتاج السلع فيقلل من

امكانية منافستها للسلع الاجنبية فى الأسواق الخارجية فتتدهور كية الصادرات، كذلك فان أرتفاع الاسعار فى الداخل يؤدى إلى زيادة الواردات سواء من السلع الإنتاجية أو الاستهلاكية فقيام الدولة باستثمارات يتطلب زيادة وارداتها من الاجهزة والآلات ولكن نظراً لتدهور قيمة عملتها فان هذه السلع تكون باهظة التكاليف كذلك فان زيادة أسعار السلع الاستهلاكية فى الداخل يرتب زيادة فى الاستيراد خاصة وأن ميل البلاد المتخلفة على الاستيراد كبير فيكلفها ذلك ضياع لجزء هام من مكاسبها من العملات الاجنبية ويقلل من أثر المضاعف على الدخل لزيادة التسرب نتيجة الاستيراد.

٥ - يؤدي ارتفاع الاسعار داخل البلاد إلى زيادة نفقات الدولة ما قد يضطرها إلى زيادة مواردها عن طريق الضرائب، أو عن طريق الاقتراض وزيادة الإصدار النقدى. ونظراً لسهولة الحل الأخير فانه يكون الأكثر إغراء مما يودى إلى تفاقم التضخم.

ولذا يجدر بالدول الآخذ بالنمو عند التجائها لهذه الوسيله أن تأخذ فى الاعتبار مشاكلها الخاصة وظروفها الإقتصادية فتحدد حجم القوة الشرائية المصدرة وتحدد نوع الاستثمار الذى يمول هذه الأستثمارات كذلك يجب استخدام هذه الطريقة على فترات متتاليه حتى تتجنب بذلك ارتفاع الاسعار واثار التضخم الضارة على الانتاج والتوزيع. وإن إحكام الرقابة على الأسعار وزيادة عرض السلع وإنقاص القوة الشرائية الفائضة برفع أسعار الضرائب يمكن الدولة من إعادة التوازن الاقتصادى ويحد من آثار التضخم.

الحالة الثالثة: القروض الخارجية

تكون القروض الخارجية من الناحية الاقتصادية نوعا مميزا لما لها من آثار

دولية خاصة بالنسبة للدول الدائنة والمدينة. ويترتب على هذه القروض وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة تستعين بها سواء لتقوية أرصدتها من العملات الأجنبية أو لإستخدامها فى شراء سلع من الخارج وفى كلتا الحالتين تودى هذه القروض إلى تحسين مركز ميزان مدفوعاتها . وتتخذ القروض الأجنبية إما صورة عملات أو صورة سلع وخدمات توضع تحت تصرف البلد المدين . فاذا احتفظ بها فى الصورة الأولى أمكن بواسطتها تخليص السوق النقدي من العوامل الإنكماشية فيدفع إلى التوسع النقدى . أما إذا استخدمت حصيلة القرض فى شراء سلع وخدمات فان آثاره تختلف تبعا لنوع السلع المستورده استهلاكيه أو كانت انتاجية . ففى الحالة الأولى نجد أنها تزيد من عرض هذه السلع وتكون أداه لمقاومة إرتفاع الأسعار فى الداخل ، وفى الحالة الثانية فان استيراد السلع الإنتاجية يمكن من التوسع فى الأستثمار ورفع مستوى الدخل .

يتضح من هذا أن آثار القروض تختلف حسب إستخدامها فقد تكون تضخميه أو إنكماشية ، كذلك تتغاير آثارها على هيكل الانتاج فى الداخل ، فتأثيرها على الصناعات المنتجة لسلع التصدير تتغاير عن اثارها على الصناعات المنتجة لسلع منافسة للسلع المستوردة . كذلك فان تأثير القروض الخارجية يكون عميقا على هيكل النمو والبنيان الإقتصادى وهيكل أبنية التبادل التجارى فقد اتجهت الإستثمارات الأجنبية فى البلاد المتخلفة تتجه الى قطاع واحد يتصل بمد الدول المتقدمة بالمواد الأولية دون بقية القطاعات وذلك لكثرة الربح والبعد عن المخاطر . فلم تهتم القروض الأجنبية مثلا بتصنيع هذه البلاد لقلة الربح المتوقع وكثرة المخاطر مما أدى الى نمو غير متوازن .

كذلك يؤثر التوسع فى الاقتراض من بلد معين على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة، إذ تزيد صادراتها إلى الدولة المقرضة للوفاء بالتزاماتها كذلك تزيد وارداتها بقيمة القروض المعقودة وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القرض لأن المنتجين والمستهلكين يكونوا أكثر دراية بسلع وسوق الدوله المصدره ويتعذر تحويلهم عن هذا الإتجاه دون تكلفة اقتصادية كبيرة (١).

تخلص من هذا أن للقروض الخارجية آثار إقتصادية هامة على الدوله المقترضه تتحدد فى النهاية بكيفية استخدام حصيلة القروض .

خدمة القرض واستهلاكه : ـ

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقى بالنسبة لاقتصاد الدولة المقترضة، إذ يتعين عليها دفع الفوائد وإستهلاك الدين مما يتطلب اقتطاع جزء من ثروة الأقليم وتصديره للخارج للوفاء بما عليها من التزامات ولا يتيسر ذلك إلا بوجود فائض فى الانتاج من السلع والخدمات المطلوبة فى الخارج حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة للسداد .

ووجود هذا العبء على الدول المتخلفة عدم التوسع فى الاقتراض الخارجى الا فى حدود طاقتها ويتعين عليها دراسة مشاكلها خاصة تلك التى تتعلق باثار القرض على ميزان المدفوعات، فقدرة الدولة على السداد محكومة بطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب عليها، كذلك بضخامة العبء الذي يتوقف على حجم

(١) دكتور عبد الرازق حسن : القروض الأجنبية والتنمية . ومعهد الدراسات المصرية سنة ١٩٥٨ .

(٢) د. محمد زكى الشافعى : المرجع السابق

الدين وأسعار فائدته وآجاله ، الى جانب ذلك عليها مراعاة مقدار التزاماتها قبل الخارج قبل عقد القرض وأخيرا يتعين عليها أن تأخذ فى الاعتبار حجم احتياطياتها من الذهب والعملات الاجنبية .

وتجدر ملاحظة أن خدمة الدين وسداده تتطلب توجيه القروض لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل وانتاج السلع التى يزيد الاقبال عليها فى الخارج أو تلك السلع التى تشبع السوق المحلى فتوفر العملات الأجنبية .

الباب الرابع

فـــائض القطاع العـــام

يعتبر تزايد دور الدولة فى الحياة الاقتصادية سواء بتدخلها بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر ظاهرة عالمية تتحقق فى كافة الدول على السواء وان اختلف مداها حسب الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فى كل منها . فهذا الدور ضئيل نسبياً فى الدول الرأسمالية التى تؤمن بسيادة الملكية الخاصة وتفوق الدافع الخاص ، ولكنه يتسع فى الدول الاشتراكية التى تستند إلى قاعدة عريضة من الملكية الجماعية قد تشمل الاقتصاد بأكمله والتى توكل إلى الدولة نسبة هامة من النشاط الاقتصادى لتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاقتصادية ، كما يتزايد هذا الدور فى الدول المتخلفة التى تتطلع إلى التنمية . فالى جانب قيام الدولة بالخدمات المختلفة التى اتسع نطاقها وتعددت أشكالها فإنها تضطلع بجانب كبير فى النشاط الانتاجى وتتسع ملكيتها سواء بالعنف أو نتيجة لتطور تدريجى بالتوسع فى الاستثمارات .

وقد أدى اتساع نشاط الدولة — الذى يختلف فى هدفه وأساليبه وتنظيمه عن النشاط الخاص — إلى تزايد أهمية القطاع العام وإلى سيطرته على جانب متزايد من الاقتصاد القومى . ويشتمل القطاع العام بهذا المفهوم على نشاط الدولة المتعلق بقيامها بالخدمات بوصفها سلطة ذات سيادة وعلى نشاطها الاقتصادى فى مختلف القطاعات ، كما انه يضم العديد من التنظيمات : فيشمل المرافق الادارية والهيئات العامة والمؤسسات والشركات الاقتصادية العامة والمختلطة . ويمكن تقدير أهمية هذا النشاط بأساليب عديدة ، وان لم يكن هناك مقياس قاطع واضح لحجم القطاع العام يسمح بالمقارنات الدولية

• يشكر الكاتب زميله الدكتور على عياد لقراءته للأصل وما أثاره من مناقشات كان لها أثر فى توضيح بعض جوانب هذا البحث .

ومتابعة تطوره عبر الزمن . ويقوم أحد هذه الأساليب على التقدير النسبي لمتطلبات وحقوق القطاع العام على ثروة الاقليم أو على الموارد المختلفة كالقوة العاملة أو رأس المال . ولا شك أن هذا المعيار يتطلب احصائيات دقيقة لتوزيع اليد العاملة أو رأس المال القومى والثروة القومية . وكذلك يمكن تقدير حجم القطاع العام بنسبة الانفاق العام الاستهلاكى والانتاجى إلى الدخل القومى . ومن الواضح أن مثل هذا المقياس لايعطى صورة صادقة عن تأثير وحجم هذا الانفاق والتدخل الحكومى ، فليست العبرة فى ذلك بالحجم بل بسيطرة الدولة على بعض المراكز الاستراتيجية والاقتصادية .

أما المقياس الثالث فهو نسبة القيمة المضافة التى يساهم بها القطاع العام إلى الدخل القومى بتكلفة عناصر الانتاج . ويمكن انتقاد هذا المعيار على أساس انه لا يعبر بطريقة دقيقة عن ناتج النشاط الحكومى ، فقد ترتفع الأجور نتيجة ضغوط للتنظيمات العمالية كما أن زيادة الأرباح قد لا تعكس الكفاءة فى استخدام الموارد .

كذلك يمكن أخيراً تقدير الأهمية النسبية للقطاع العام بنسبة ايرادات الدولة إلى الدخل القومى مبيناً بذلك مدى سيطرة الدولة على الموارد . ولكن هذه الايرادات كالضرائب والأرباح وغيرها قد لا تعكس بدقة مدى هذه السيطرة على موارد الانتاج ، إذ قد يتضمن نشاط الدولة الانتاجى العديد من المشروعات التى تحقق عجزاً ، كما أن ايرادات الدولة قد تزيد بمعدل أقل من معدل زيادة الدخل القومى ومن ثم تنخفض نسبة الايرادات إلى الدخل القومى رغم زيادتها فى واقع الأمر بصفة مطلقة . كما أن هذا المقياس لايعبر عن تحويل هذه الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام ، فقد تكون ايرادات الدولة نتيجة لنشاط قامت به الدولة ابتداء ولم يكن تحت سيطرة القطاع الخاص من قبل .

---

1. Barrère : Economie Financiere, Dalloz 1965, Tome II P. 42.
— Meier : Leading issues in Development Economies, Oxford 1964 P. 443

ولاشك أن اتساع القطاع العام وزيادة أهميته فى مختلف الدول قد أوجد العديد من المشاكل التى يتعين بحثها . وسنميز لأغراض هذه الدراسة – داخل القطاع العام – بين القطاع الحكومى التقليدى والقطاع العام بمفهومه الضيق . ونقصد بالقطاع العام بالمفهوم الضيق مجموعة المنشآت التى تملك الدولة رؤوس أموالها وتديرها على أسس تختلف عن تلك التى تدار بها المرافق والمنشآت الحكومية التقليدية(١) كما نقصد بفائض هذا القطاع الفارق بين تكلفة انتاج سلعه وخدماته وسعر بيعها . ويختلف اصطلاح الفائض بهذا المفهوم عن اصطلاح أرباح المشروعات ، فهو أكثر شمولا واتساعاً ، كما أن هذا الاصطلاح أكثر ملاءمة بالنسبة للمشروعات العامة لتملكها وادارتها بواسطة الدولة وعدم وجود مساهمين أو مشاركين فى أرباح موزعة (٢) كما هو الحال بالنسبة للمشروعات الخاصة.

ويحقق هذا الفائض أهدافاً عديدة ، فهو مؤشر لحسن توزيع الاستثمارات وأداة للحكم على كفاءة المشروع ومصدر لتمويل نشاط الحكومة واستثماراتها وتوسع المشروعات وزيادة طاقاتها . فقد تحول الدولة جزءاً من هذا الفائض وتستخدمه بجانب ايراداتها الجارية فى تغطية نفقاتها العادية ، أو توجهه إلى تمويل نشاطها الانتاجى ، كما قد تحتجز المشروعات جانباً منه لتجديد رأسمالها وزيادة استثماراتها . ويثير توزيع هذا الفائض بين الحكومة والمشروع العديد من المشاكل (٣) كمركزية ولا مركزية الاستثمار ومشكلة الحوافز ومشكلة الرقابة .

ولا شك أن أهمية فائض هذا القطاع تتغاير من دولة إلى أخرى : فهى مرتفعة فى الدول الاشتراكية ، وتقل فى الدول الرأسمالية ، كما تتزايد مكانتها فى الدول المتخلفة . تهدف هذا البحث إلى دراسة العوامل المحددة

---

(١) د. جميل أحمد توفيق – د. صبحى تادرس قريصة : فى اقتصاديات القطاع العام : دار الجامعات المصرية ١٩٧٠ – ص ١٥٥

(٢) — Robson W. : Nationalized industry and public ownership . Allen and Unwin 1966 P 414.

UN. : Economic Bulletion of Asia and the Far East, 1960 P. 42

لهذا الفائض والتى نعتقد أنها تدور حول موضوعات ثلاث هى حجم القطاع وانتاجية وحداته وأسلوب التسعير المتبع . وسنخصص لكل موضوع منها مبحثا مستقلا على النحو التالى مع الإشارة إلى وضع هذه العوامل الثلاث فى الدول المختلفة فى نظامها الاقتصادى أو درجة تقدمها :

الفصل الأول : حجم القطاع – الأسباب الدافعة لوجوده وحدوده.

الفصل الثاني انتاجية وفعالية مكونات القطاع العام .

الفصل الثالث : أسلوب تسعير منتجات القطاع العام .

يتكون القطاع العام فى الدول المختلفة إما نتيجة لتطبيق بعض المبادىء السائدة فى الدولة أو لأسباب عملية أو قد يكون لعوامل هى مزيج بينهما(١). وتختلف أهمية هذا القطاع العام من نظام اقتصادى إلى آخر ، فلكل نظام فلسفته ، ومتى تحددت المعالم الأساسية للنظام الاقتصادى طبقاً لفلسفته تحدد بالتبعية حجم القطاع للعام ومركزه والدور الذى يلعبه فى الاقتصاد القومى . فوجود قطاع عام كبير نسبياً فى بعض الدول الرأسمالية لا ينفى الاختلاف فى طبيعة القطاع العام فى كل من الدول الرأسمالية والاشتراكية . وهو اختلاف أصيل بين طبيعة النظامين . فهو ينشأ فى الأولى لتحقيق أهداف النظام الرأسمالى وذلك لمجابهة أو تحاشى حدوث أزمات سياسية أو اقتصادية تهدد النظام ، كما أن نطاقه وحدوده محكومة بفلسفة النظام . فهو فى حالة تبعية للقطاع الخاص الذى يسيطر على الاقتصاد القومى ، وهو ينشأ لتأكيد الملكية الخاصة فى المجالات المختلفة ،وعند تحويلها اليه يكون ذلك مقابل تعويض عادل (٢) .

أما فى الدول الاشتراكية فهى وان تعددت أنظمتها ومفاهيمها لا تختلف فى ضرورة الحد من الملكية الخاصة التى تعتبر منبعاً لعدم المساواة والظلم الاجتماعى ، كما أنها تتفق فى مبادىء هامة هى : ملكية جماعية لوسائل الانتاج وادارة ديمقراطية لهذه الوسائل وتوجيه الانتاج لاشباع حاجات المجتمع ، ولا شك أن مدى هذه الملكية وأهمية القطاع العام التى قد تمتد فتشمل الاقتصاد بأكمله ترتبط بفلسفة النظام وكيفية تفسيرها واختلاف ظروف التطبيق .

وبجانب هاتان الفلسفتان نجد الدول المتخلفة — التى قد لا تدين بأيهما —

---

(١) د. عبد الكريم صادق بركات : المالية العامة — النفقات والقروض — مؤسسة شباب الجامعة لسنة ١٩٦٥ ص ٣٧ — ٤٠ .

(٢) د. صبحى قريصة : المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

المنطلقة إلى التقدم والتى يبرز فيها قطاع عام — خاصة بعد حصولها على استقلالها — لا يتعارض وجوده مع قيمها بل تحبذه فلسفتها الهادفة إلى تحقيق معدلات متزايدة لتنمية سريعة وفعالة .

ومن الواضح أن هنـاك العـــديد من الأسباب التى تساهم فى تكوين وتحـديد حجم القطاع العام فى كل من هذه الدول والتى قد يكون بعضها مشتركاً فيما بينها ولكن البعض الآخر تنفرد بها كل منها لدواعى نظرية وتطبيقية . كذلك تجدر الاشارة إلى أنه وان كان من المنطقى ارتباط زيادة الفائض مع زيادة الحجم — هذا مع افتراض كفاءة محددة وسياسة تسعير معينة — الا أن هيكل هذا القطاع ونوعية المنشآت التى يحتويها والمرحلة التى يمر بها لها دور أساسى فى تحديد هذا الفائض .

القطاع العام فى الدول الرأسمالية :

اعترى المذهب الرأسمالى وتطبقاته تعديلات عديدة أدت إلى نمو حجم القطاع العام بدرجة كبيرة لم تكن فى مخيلة من بشروا به . ويمكن الاشارة إلى أهم هذه الأسباب التى دفعت إلى توسيع نطاق القطاع العام :

١ — أسباب تاريخية : (١) قامت الدولة فى العديد من الدول الرأسمالية فى مراحل تتنميتها الأولى بنشاط هام ساهم فى تنميتها ودعم تقدمها ، فانجلترا تدخلت بطريقة غير مباشرة كفلت الحصول على الموارد والموادالأولية وضمنت النقل والأسواق لتصريف منتجاتها . كما حمت الحكومة فى ألمانيا الصناعات الناشئة وساهمت فى القيام بالمشروعات الأساسية اللازمة للتنمية كالسكك الحديدية وغيرها من مستلزمات الانتاج الضرورية . كما تملكت الدولة فى فرنسا الصناعات الهامة والمناجم . كما قامت الدولة أيضاً فى اليابان بدور هام فى التنمية وذلك باهتمامها بالطرق والمواصلات والبنوك لتمويل

---

(١) Barre : Le developpement Economique, cahier de L'I.S.E.A. 1958 P. 12.

Hanson : Nationalization, Gorge and Unwin 1963, P. 26

PublicEnterprise and Economic Development P. 58.

النشاط الاقتصادى وخلق الصناعات الجديدة التى نقلت ملكيتها إلى القطاع الخاص بعد نجاحها ، كما قدمت الكثير من الخدمات التى دعمت وشجعت على القيام بالمشروعات الخاصة .

كذلك فقد دفعت الحروب المتعددة فى الدول المختلفة إلى سيطرة الدولة على جانب متزايد من الاقتصاد القومى للاعداد لها أو تحقيق كسبها ، أو لاعادة بناء ما خربته . هذا بالاضافة إلى ما يستتبعها من تأميم لممتلكات الاعداء ومن يتعاون معهم .

كما يتولد القطاع العام من بعض الظروف والحوادث العارضة التى تدفع الدولة إلى التدخل ، كتأميم منشأة مهددة بالافلاس أو بعجز مستمر فى نشاطها حماية للمساهمين ، أو لتأكيد اشراف الدولة على منشأة تقدم خدمة تمس الصالح العام وتحصل على معونة مستمرة من الحكومة ، كذلك الوضع بالنسبة لشركة تكون مصدراً لقلاقل اجتماعية نتيجة اشتداد الصراع بين ملاكها والعاملين فيها فتسيطر عليها الدولة وتؤممها لتصفية هذه الخلافات .

٢ — أسباب نظرية : نتجت عن تطور الفكر الاقتصادى ، فقد أظهرت الأحداث العيوب العديدة لمذهب الاقتصاد الحر كانتشار الاحتكارات واغفال اشباع حاجات ضرورية للمجتمع وسوء توزيع الدخول وعدم قدرته على التوظف الكامل للموارد . وقد تدخلت الدولة فى البدء لتعالج — دون تعديل للمبادىء الرائدة للنظام — كلما دعت الحاجة ودون المساس بجوهر النظام . ولكن تطور وتقدم المجتمعات الصناعية أظهر مشاكل عديدة متزايدة كانتشار البطالة وانخفاض معدل الربح وزيادة حدة التقلبات الاقتصادية . وقد دفع هذا إلى مطالبة الاقتصاديين بوضع حدود للحرية الاقتصادية ورسم اطار أوسع للدولة لتتدخل لا للمعالجة فحسب بل لتوجه وتعدل وتقوم بالانفاق الاستثمارى كى تضمن نمو الدخل واستقراره وحسن توزيعه . وقد أوضحت التجربة عجز الأساليب غير المباشرة فى حالات عديدة عن تحقيق الهدف بدقة ، وأن سياسة الدولة

تكتسب فعالية أكبر بسيطرتها على جزء من الاقتصاد القومى يخضع مباشرة لقراراتها وتتحكم فى إنتاجيته واستثماراته، وأنه كلما ازداد حجمه ازدادت فاعليته فى القطاع الخاص وتحقيق أهداف الدولة .

٣ — أسباب اقتصادية وفنية : تبغى الدولة من وراء قيامها بالمشروعات العامة أو تأميم المشروعات القائمة حسن استخدام الموارد وزيادة الانتاج . وتقليل الضياع وتوجيه الاقتصاد ومثال ذلك :

(ا) تأميم بعض الصناعات الاستراتيجية كالبنوك وصناعة الحديد والصلب، حيث تعتمد عليها العديد من الأنشطة ويتوقف على سياستها رفاهية المجتمع واستقراره .

(ب) محاربة التكتلات والاحتكارات التى تبغى تحقيق أكبر ربح وينجم عنها سوء استخدام الموارد وزيادة استغلال العامل والمستهلك .

(ج) يسمح التأميم بتوفير نفقات الدعاية التى تنفق نتيجة المنافسة الاحتكارية والتى لا تساهم فى تحسين نوع الانتاج .

٤ — يسمح تملك الدولة لبعض المشروعات باستخدام أساليب الانتاج الحديثة ، فقد تتقاعس بعض المنشآت عن ذلك لعجزها عن توفير الأموال الضخمة اللازمة، أو لعدم رغبتها فى تحمل المخاطر، أو لأن ذلك قد يكلفها بعض الخسائر باحلال آلات حديثة محل الآلات القديمة خاصة إذا ما كانت فى مركز احتكارى يبعد عنها شبح المنافسة التى تدفع إلى التجديد . أما تدخل الدولة فإنه يسمح بتحسين ظروف العمل وتخفيض تكاليف الانتاج لصالح الصناعة والمستهلك .

٥ — تقوم الدولة بالنشاط لتخلف القطاع الخاص عن القيام به، كانشاء بنوك للائتمان الزراعى . كما تتدخل لتنظيم بعض القطاعات أو لانشاء نماذج وحدات إنتاجية أو لتكوين تنظيمات ضرورية لدعم النشاط الخاص .

وتجدر الاشارة إلى أن التأميم فى هذه الدول لا يبغى الحد من الملكية

الخاصة، ولايؤدى نمو القطاع العام إلى المساس بجوهر الملكية الخاصة . فنزع الملكية يتم مقابل تعويض ، فهو يحل محل الملكية بالتغير القانونى من شيء إلى آخر ، وقد يكون التعويض أكبر من القيمة الفعلية . بمعنى أن التأميم يعد انقاذ لرأس المال من الضياع الكامل أو الجزئى .

٦ — أسباب مالية : قد تهدف الدولة من وراء قيامها بنشاط معين تحقيق عائد كبير يزيد من مواردها المالية لتغطية نفقاتها المتزايدة كاحتكار الدخان والكبريت فى فرنسا . ويوجه اقتصاديو هذه الدول العديد من النقد لمثل هذا النشاط الذى قد لا يحقق ايراداً للدولة أكبر من الضريبة المفروضة عليه لو بقى فى يد القطاع الخاص بالاضافة إلى القائه أعباء متزايدة على على الدولة لادارته ، هذا بجانب حرمان المستهلك من تنوع الانتاج .

ويبدو مما تقدم أنه وان تعددت أسباب وجود القطاع العام فهو يتميز بضآلته فى هذه الدول . فهو استثناء أملته الضرورة ، وينحصر أساساً فى المجالات التى يحجم الأفراد عن القيام بها أو يعجزوا عن ذلك أو التى يعتبر وجودها ضرورة لترعرع هذا النشاط وازدهاره ومثالها المنافع العامة الاقتصادية وبعض الصناعات الضرورية التى لا تدر ربحاً كبيراً . كذلك فانه يحتوى على الشركات المختلطة التى تحد من انفراد الدولة بالملكية، ويتميز بسعى الدولة إلى بيع المشروعات التى يمكن أن تحقق الربح إلى الأفراد ، فهو قطاع يمثل جانباً محدوداً من الدخل القومى ولا يسيطر على جانب هام من موارد المجتمع ، كما أن فائضه بحكم تكوينه يمثل نسبة محدودة فى ايرادات الدولة التى تعتمد على الضريبة أساساً والاقتراض ، كما يقوم فيها الاستثمار الخاص بالدور الرئيسى لتنمية الدخل القومى

القطاع العام فى الدول الاشتراكية :

أدى انتشار المبادىء الاشتراكية فى العديد من الدول إلى زيادة أهمية القطاع العام ، فقد تولى السلطة فى عديد من البلدان من يؤمن بالملكية الجماعية لوسائل الانتاج ولضرورة توجيه الموارد الاقتصادية لا بغرض

تحقيق الربح بل بهدف اشباع حاجات المجتمع وتحقيق المساواة وعدالة التوزيع . وتختلف أهمية الملكية الجماعية من مجتمع إلى آخر حسب الفلسفة السائدة . فبينما يهدف الفكر الماركسي إلى وضع نهاية للملكية الخاصة وينظر إلى التأميم باعتباره أداة أساسية لتغيير الهيكل السياسي والاجتماعي للدولة الجديدة وأداة لتوزيع عادل لناتج النشاط الانتاجي ، نجد أنه في مجتمعات أخرى، لا يعد التأميم هو الأداة الوحيدة لتحقيق العدالة بل هو أداة بين سياسات عديدة كالتوسع في الخدمات ورفع نصيب الأجور وفرض الضرائب التصاعدية . ولا يمتد التأميم إلى كافة وسائل الانتاج دفعة واحدة بل هو أداة لنقل ملكية المشروع الخاص إلى القطاع العام تحقيقاً لأهداف سياسية واجتماعية واقتصادية . فليس للملكية نفس القدسية التي تمتعت بها في الماضي فقد تطورت من حق مطلق إلى وظيفة انتاجية تنتج من جهود الفرد والمجتمع ، ولذا يتعين أن تمارس بطريقة لا تسيء أو تستغل المجموع . وتجدر الاشارة إلى قيام التأميم بدور هام في بدء تكوين القطاع العام، لا تقل بعد ذلك نسبة المنشآت المؤممة نتيجة لتوسع الدولة في النشاط وقيامها بالمشروعات المختلفة .

ويختلف مدى التأميم وأهمية الملكية العامة من بلد اشتراكي إلى آخر(١) ، وقد تحقق أقصى مدى له في الاتحاد السوفيتي حيث تم تأميم الأرض وجميع المؤسسات والمشروعات الفردية التي تستخدم عدداً من العمال يزيد عن حد معين. فهناك اقتصاد اشتراكي تتملك فيه الدولة وسائل الانتاج ، يتكون من قطاعين قطاع عام وقطاع تعاوني يتميز بالملكية المشتركة لوسائل الانتاج ويوزع فيه العائد على أساس كمية العمل ، وهو شكل من الملكية يتناسب مع درجة تطور قوى الانتاج . ويحمي القانون الملكية الخاصة

---

(١) عبد المنعم فوزى د. عبد الكريم بركات د. يونس البطريق د. على عياد : النظم الضريبية . المكتب المصرى الحديث سنة ١٩٦٨ ص ٣٣٦ .

د. عبدالكريم صادق بركات . دراسات فى الاشتراكية . المكتب المصرى الحديث ١٩٦١ ص ٩١ .

الفردية التى تنصب على الدخول الناتجة عن العمل وعلى منزل للسكنى ، ولكنه يمنع الملكية الخاصة الرأسمالية . وقد بلغت الملكية الجماعية لوسائل الانتاج ٩٩,٤٪ فى عام ١٩٥٠ .

أما فى الديمقراطيات الشعبية فنجد قطاعاً عاماً وقطاعاً تعاونياً وقطاعاً خاصاً يتكون من صغار منتجى السلع ومن الفلاحين وأسرهم الذين يعملون فى أرض يملكونها ومن أصحاب الحرف الذين يقومون باستغلال وسائل الانتاج الخاصة بهم . وتتفاوت أهمية الملكية الخاصة ونوعيتها ، فهى هامة فى مجال الصناعة والتجارة فى ألمانيا الديمقراطية ، ولها دورها فى نطاق الزراعة فى الصين ، ولكنه مع ذلك فهو قطاع مؤقت محكوم عليه بالاندثار والفناء .

فالقطاع العام يقوم فى هذه الدول بدور القوة الدافعة فى الاقتصاد . وهو ينمو بمعدل أسرع من نمو القطاعات الأخرى ، ويتحول اليه تدريجياً منتجو القطاع الخاص ، ويتركز فى هذا القطاع الفائض الذى يحول جزء منه إلى الدولة بواسطة الضرائب لتمويل نفقاتها الجارية ويوفر الأموال اللازمة للاستثمارات، كما يترك جانبا منه — يتزايد أهمية مع الاتجاه إلى اللامركزية — فى يد المنشآت لتمويل استثماراتها وتوسعاتها .

ويدفعنا استعراضنا للتطبيقات الاشتراكية المختلفة إلى التساؤل عن حدود القطاع العام (١) ؛ ونظرياً يمكن القول بامتداد الملكية الجماعية إلى المشروعات التى يكون الانتاج فيها ذو طابع جماعى (٢) فيحقق بذلك التوافق بين شكل الملكية وطابع الانتاج ، ويتوقف هذا الطابع على عدد الفروع التى يعتمد

---

(١) فى رومانيا يساهم القطاع العام ٩٦ ٪ من الإنتاج الصناعى، ٦ر٦٣٪ من التجارة وباجمالى أنشطة المرافق العامة و البنوك و القطاع التعاونى يساهم بـ ٢ر١٤٪ فى الانتاج الزراعى ، والخاص بـ ٩ر٥٪ . وفى يوغسلافيا يبلغ ناتج القطاع الخاص ثلاث أضعاف القطاع الانتاجى .

(٢) اسماعيل صبرى عبد الله : تنظيم القطاع العام الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية دار المعارف ١٩٦٩ ص ٧٣.

عليها المشروع موضع الدراسة لتحقيق ناتجه وعدد الفروع التى تستخدم هذا الناتج كسلعة وسيطة . ومن الميسور معرفة هذا التداخل بجداول المدخلات والمخرجات التى تبين نسبة ما يدخل فى انتاج كل قطاع من القطاعات الأخرى على أساس الدراسة الفعلية . وحيث لا يظهر هذا الطابع الاجتماعى فان الدولة تعجز عن الادارة الفعالة للوحدات ومثالها عودة الاتحاد السوفيتى إلى التنظيمات التعاونية فى القطاع الزراعى مع تأميم الملكية . ولكن بالاضافة إلى هذا المعيار الاقتصادى فقد يمتد التأميم إلى مجالات أخرى أوسع لأسباب سياسية تأكيداً للتحرر الوطنى ودعماً للقوى الثورية . وفى حالة تأميم بعض الوحدات الصغيرة يكون الحل لانجاحها هو تصفية هذه الوحدات أو إدماجها فى وجدات أكبر أو إعادة بيعها للقطاع الخاص .

فالقطاع العام فى هذه الدول هو القوة الدافعة، ويتوقف على فائضه وكيفية توزيعه رقى المجتمع ونموه وتحقيق أهدافه .

القطاع العام فى الدول المتخلفة :

تظهر الدراسة مدى ما يحيط بالدول المتخلفة من مشكلات ويكتنفها من عقبات تعرقل تنميتها وتدفع إلى ضرورة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية لتذليلها والتغلب عليها لتحقيق معدلات كبيرة فى التنمية . فقد بدى فشل نظام المشروع الخاص فى ظل الحرية الاقتصادية لأسباب عديدة ، إذ أن السعى إلى تحقيق أكبر ربح ممكن قد يترك حاجات عديدة للمجتمع غير مشبعة إما لتطلبها مبالغ ضخمة أو لزيادة المخاطر التى تحيط بالمشروع أو لعدم تحقيقه للربح . كذلك تفتقر المشروعات إلى خدمات الانتاج الأساسية مما يقلل من فرص الاستثمار المربح ويترك العديد من الموارد الاقتصادية غير مستغلة ويقوض المشروعات الصناعية ويرجح الاستثمارات قصيرة الأجل . كذلك أدت الحرية الاقتصادية إلى اضعاف المنافسة وتكوين

الاحتكارات والتكتلات ، وإلى توالى الدورات والأزمات ، والتفاوت فى توزيع الدخول وازدياد أهمية البطالة وانخفاض مستويات المعيشة (١) .

وقد أظهرت التجربة اختلاف ظروف الدول المتخلفة الآن عن وضع الدول المتقدمة التى تركت تنميتها للدافع الخاص منذ أكثر من قرنين .

فالدول المتخلفة دول تابعة لاقتصاد مسيطر خضعت غالبيتها إلى وقت قريب لهذه الدول المسيطرة مما حد من حرية توجيه سياستها بطريقة تمكنها من حماية مصالحها . كذلك فانها تفتقر إلى أغلب العوامل التى ساعدت هذه الدول على النمو،فهى تعانى من مشكلة سكانية نتيجة ارتفاع معدلات زيادة السكان لزيادة عدد المواليد وانخفاض حجم الوفيات وعدم سهولة سبل الهجرة وقلة فاعلية سياسة تحديد النسل فى الفترة القصيرة . وتقدر الزيادة السنوية بنسبة تتراوح بين ٣,٢٪ تقابل ٠,٨٪ فى انجلترا فى مراحلها الأولى للتنمية . وينتج عن ذلك زيادة الانفاق الحكومى على الخدمات والتوسع فى الاستهلاك سواء كان لمنتجات محلية أم مستوردة والحد من المدخرات العامة والخاصة وامكانية استيراد السلع الانتاجية مما يحد من التنمية ويقلل من امكانية التقدم .

كذلك تعانى هذه الدول من قلة حجم مدخراتها وسوء توجيهها وتدهور انتاجية زراعتها وعدم توافر طبقة من المنظمين تضطلع بمهمة اقامة المشروعات التى حد من وجودها ضخامة رأس المال اللازم لتمويل التنمية لكبر الاستثمارات وتعقد الفن الانتاجى وضرورة استيراد وسائل الانتاج من الخارج . ويختلف هذا الوضع عن حاله بعض الدول الرأسمالية فى مرحلة تصنيعها كانجلترا مثلا التى استفادت من بساطة الفن الانتاجى ومن تصنيع

---

(١) د. عبد الكريم صادق بركات اقتصاديات الدول العربية مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٠ص ١٣١

جميل توفيق — د. صبحى قريصه : المرجع السابق ص ١٦٥

عبد الكريم بركات : المرجع السابق ص ١٤٧

وسائل انتاجها داخل بلادها فانتشرت آثاره إلى مختلف القطاعات . هذا بالاضافة إلى أن ارتفاع معدلات زيادة السكان فى هذه الدول تتطلب حجما مرتفعاً من المدخرات بالمقارنة بالوضع فى انجلترا — وتبدو فداحة هذه المشكلة إذا تبينا ان نصيب الفرد من الدخل رغم انخفاضه فى هذه الدولة كان أكبر ارتفاعاً من متوسط دخل الفرد فى الدول المتخلفة الآن ، أى انه يترك هامشاً أكثر أهمية للمدخرات الخاصة . كذلك نلاحظ ان ارتفاع معدلات الاستثمار فى الدول الغربية التى تراوحت ما بين ١٠ ، ٢٥٪ من النواتج القومية وبلغت ٢٥٪ اثناء مرحلة الانطلاق مايشير إلى ضرورة قيام الدول الراغبة فى التنمية بمعدلات استثمارية مشابهة .

نخلص من ذلك إلى اختلاف تجربة الدول المتخلفة الآن وتغاير أوضاعها وكثرة ما تعانيه من مشاكل مما يدفع إلى ضرورة تدخل الدولة لتحقيق مستوى معيشى أفضل . ويختلف مدى هذا التدخل حسب الأيدلوجية المعتنقة : فقد يكون التدخل شاملا اعتناقاً لفلسفة اشتراكية ، وقد يحدث التدخل بالقيام بالمشروعات الصناعية الهامة ونقلها بعد ذلك إلى القطاع الخاص تأكيداً لفكر رأسمالى ، وقد يحدث التدخل مع الابقاء على تعايش القطاعين العام والخاص استناداً إلى فلسفة غير مستوردة تحقق مصلحة الجماعة والفرد ، وتعترف بالملكية الخاصة كمبدأ وتنظر اليها كوظيفة اجتماعية ، لا أداة استغلال ، وتسعى إلى تحقيق التنمية دون ظلم اجتماعى . وفى هذه الأساليب الثلاث يقوم المشروع العام بدور أساسى فى التنمية ، وكأداة لتعبئة الموارد وتخصيصها ، ولكن يختلف مداه حسب الفلسفة السائدة فى ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية القائمة ، ودرجة نمو الدولة ومنهجها فى تنمية اقتصادها .

وفى الحالة الأولى يسيطر المشروع العام فى اطار خطة تبين توزيع

---

(١) د. محمد الليثى : القطاع العام والدول المتخلفة : مجلة كلية التجارة سنة ١٩٦٦ ص ١٣١

الموارد وتنظيم استخدامها لتحقيق أهداف اتفق عليها فى حدود الامكانيات المتوفرة بأفضل الوسائل . ومن الواضح انه فى ظل هذا الفكر تعتبر سيطرة الدولة على الاقتصاد شرط لاتمام الخطة وتحقيقها . كما يعد المشروع العام أداة الاعداد والتنفيذ والمصدر الرئيسى لتمويل الاستثمارات بفائضه المحقق سواء قامت بها الدولة مباشرة أوترك جانب كبير منها فى يد المشروعات[1] .

أما فى الحالة الثانية فتكتفى الدولة بالقيام بالمشروعات الرئيسية ومستلزمات الانتاج الضرورية، ويختلف مدى تدخل الدولة من بلد إلى آخر ولكنه محكوم بمرحلة التنمية وبدرجة نمو المشروع الخاص . فوجود المشروع العام موقوت بالحاجة اليه ثم نقله بعد نجاحه إلى القطاع الخاص مع استخدام الأساليب غير المباشرة لتدعيمه . ويبدو من هذا الضآلة النسبية للقطاع العام وبالتالى انخفاض أهمية الفائض فى التمويل وإن استخدم فى فترات نجاحه واحتفاظ الدولة به فى تمويل مشروعات جديدة ضرورية .

أما فى الحالة الثالثة ، أى فى مرحلة تعايش القطاعين فيثور السؤال عن أهمية القطاع العام وحدوده وعن دور فائضه .

ومن المتفق عليه أن هناك خطوط عريضة تحدد نطاق المشروع العام فى هذه الدول ، فيدخل فى اطار القطاع العام المشروعات الأساسية التى تضطلع بها الدولة فى ظل الاقتصاد الحر ، كذلك القيام بالصناعات التى يهجرها القطاع الخاص سواء نتيجة لقلة الربح أو زيادة المخاطر . كما تنظم الدولة الأسواق النقدية والمالية،وتنشيء البنوك لتعبئة المدخرات وتنسيق انسيابها فى مجالات الاستثمار المختلفة ، كما تضطلع الدولة بالمشروعات التى يتطلب عملها بكفاية مرتفعة تنظيمها على أساس احتكارى حتى لا تضيع الموارد أو تبدد . كما يجب أن يمتد نشاطها إلى قطاع التجارة الخارجية دون استبعاد للنشاط الخاص بل وخلق نوع من المنافسة بينها لرفع كفاية

(١) د. جميل توفيق – د. صبحى قريصة المرجع السابق ص ١٨٨

المؤسسات العامة ، كما يتعين أن تسيطر على تجارة الجملة الداخلية للحد من تقلبات الأسعار بل والسعى إلى خفضها وتنظيم توزيعها . كما يمكن للدولة أن تتدخل بطرق غير مباشرة فى الأنشطة التى تخلق صعوبات فى القيام بها وادارتها كالنشاط الزراعى للوحدات الصغيرة والنشاط الحرفى ليتفق مع الخطة .

وفى ظل هذه الفلسفة نجد أن المشروع العام ضرورة تمليها الحاجة إلى التنمية ، بينما هو فى الدول المتقدمة قد يكون أساساً وليدا للايدلوجية السائدة كما يرتبط فى هذه الدول المتخلفة بنمط التنمية المتبع ومنهج التصنيع سواء بالبدء بالصناعات الخفيفة أم الثقيلة. ولا شك أن المنهج الثانى يتطلب تدخلا أعمق لتطلبه معدلات أكبر من الاستثمار بهدف إحداث تغيرات سريعة فى فترة محدودة (١) . ولكن تجدر الاشارة أن اختيار المنهج يتوقف على عوامل عديدة وحسب ظروف الدولة السياسية والاقتصادية وفكرها ومدى تأثرها بالمعونات والقروض الخارجية التى عادة ما ترتبط بفكر معين.

فالقطاع العام فى هذه الدول ليس ضرورة فلسفية بقدر ما هو جزء رئيسى من الاقتصاد القومى تحرص الدولة على تعايشه مع القطاع الخاص لتحقيق تنمية الدخل واستقراره، وبضمان المساواة فى المعاملة المالية والقانونية والاقتصادية حتى ترتفع كفاءته . كما أن اتساع نطاقه ليس نتيجة لفلسفة جامدة بل يبنى على كفاءة فنية وادارية ومبررات اقتصادية موضوعية حتى يحقق أفضل ناتج بأقل تكلفة لصالح المجموع ، بمعنى أن يستند التوسع فى هذا القطاع إلى توافر ثقة المواطنين فيه وفى كفاءته فى تحقيق الأهداف دون تولد بيروقراطية طاغية فاسدة تتمسك بتطبيق فكر لصالحها وعلى حساب المستهلك والمواطنين .

---

(١) محمد زكى الشافعى التنمية الاقتصادية ص ٨٨ .

Salmon : Public Enterprise in Economic Development
N.I. P No. 192, 1962, P 3

U. N. : Op. cit. P 4

يرتبط حجم فائض القطاع العام بكفاءة المشروعات العامة ، هذا مع افتراض ثبات حجم هذا القطاع ، وعدم تغير أسعار منتجاته . فيزيد هذا الفائض بارتفاع كفاءة المشروعات العامة أى بالاستغلال بطريقة أفضل للموارد والطاقات القائمة كما يقل الفائض بانخفاض الكفاءة فتجعل المشروع عبئاً على الدولة وتحد من الاستفادة من الامكانات المتاحة (١).

ولا تطلب زيادة الكفاءة لتحقيق الفائض فقط ولكن لها أهميتها فى حد ذاتها مما يجعل السعى اليها ليس محل خلاف بل ان فقدانها يهيء أسهم النقد التى توجه للمشروعات خاصة كانت أم عامة . كذلك لا يغنى توسع القطاع العام باضافة مشروعات جديدة لزيادة الفائض عن هدف كفاءة المشروعات القائمة بل هى أمر لازم فى كلا النوعين ، فقد يحقق الارتفاع بالكفاءة عائداً أكبر عن التوسع فى المشروعات ، ولذلك أهمية خاصة فى الدول التى يتزايد انفاقها العام بمعدل يزيد عن ايراداتها والتى يتعين عليها أن ترتفع بانتاجية نفقاتها حتى لا تزيد الاعباء على المواطنين . كذلك يجب ألا تكون زيادة الفائض برفع الأسعار وسيلة لحجب تدهور الكفاءة . كما أن انخفاض الفائض — بل وتحقيق عجز — ليس دليلا على قلة الكفاءة بل قد يكون ذلك نتيجة لبيع منتجاته بأسعار منخفضة حددتها الحكومة مع سيرة بكفاءة عالية .

ولا تحدد الكفاءة أهداف المشروع أو الخدمة ولكن تبين الفعالية كيفية الوصول اليها . وبينما يخضع تحديد الأهداف للفلسفة السياسية والاقتصادية ويكون موضع خلاف ووجهات نظر متعارضة ، نجد أن الارتفاع بالكفاءة مسألة فنية تحتاج لخبرة ودراسة واسعة للانتاج وعناصره وأساليب أداء كل عنصر وكيفية عملها معاً . كما تتطلب الالمام بالمشاكل

---

(١) Armand : Service public et productivité
Hanson : Nationalization and public ownership P 43.

الفنية والمالية والتنظيمية . فهى سعى مستمر لضمان الفعالية فى استخدام الموارد من أجل الارتفاع بمستوى معيشة الأفراد .

وهناك العديد من المعايير والمقاييس التى تقدر بها كفاءة المشروع والتى تعد نسبة هامة منها فى نفس الوقت أساليب وأدوات لتقييم الآداء والرقابة والمقارنة بين شركة وأخرى . وتبين هذه المعايير مدى ما تحققه الوحدة من الأهداف الموضوعة كما تظهر أفضل أساليب الانتاج ودرجة الافادة من العناصر المختلفة . وتبرز الانحرافات ومسبباتها وتحدد مراكز المسئولية مما يهيىء لأداء سليم ويمكن من اتخاذ القرارات التى تحقق الأهداف بأقل تكلفة . وتجدر الاشارة إلى أن استخدام هذه المعايير والاستفادة منها يتطلب ادارة ذات كفاءة عالية تقود الوحدة الانتاجية وتلتزم بالأسلوب العلمى فى الادارة فتجمع بين كفاءة الادارة وحسن تقييمها للأداء وإدراكها لمواطن القوة والضعف فى الوحدة الانتاجية ورسم أنسب سياسة لتحقيق الأهداف . وكثيراً ما تفتقر الدول المتخلفة فى مشروعاتها العامة إلى عدم توافر الخبرات الفنية رغم ازدياد عدد موظفيها . ويرجع ذلك لنقص التجربة ولاختلاف خصائص وطبيعة الادارة فى المصالح الحكومية عن الوضع فى المنشآت مما لا يجعل من الموظف الكفء فى المرافق الحكومية ادارياً ناجحاً فى قطاع الأعمال .

ويعتبر معيار الكفاءة الانتاجية أحد أساليب تقييم أداء المشروع والحكم على حسن استخدامه للموارد المتاحة له . ويقصد به العلاقة بين حجم الانتاج وبين الموارد الانتاجية أو بين انتاج ومستخدم . فترتفع الكفاية بثبات الناتج مع خفض المدخلات أو بزيادة الناتج مع ثبات العناصر المستخدمة أو انخفاضها . ومن الواضح أن ارتفاع الكفاءة — مع افتراض ثبات الأسعار — يؤدى إلى زيادة الفائض أو تقليل العجز نتيجـــــة زيادة الناتج أو خفض التكاليف أو تحقيق الاثنين معاً . بل إن هذا الفائض يمكن أن يتحقق مع خفض السعر وارتفاع أجور العمال نتيجة لزيادة حجم الناتج

وارتفاع الانتاجية التي تحد من زيادة التكلفة مما يظهر أن رفع الكفاءة هو أساوب ووسيلة فعالة لتحقيق الأهداف ولو تعارضت . كحاجة المشروع لرفع السعر لزيادة الفائض ، مع ارتفاع أجور العمال ، أو خفض الأسعار لصالح المستهلك .

وتتحد «الكفاءة الانتاجية بالقياس والمقارنة (١) . ويمكن التفرقة بين أساليب القياس النوعية التي تقيس أداء كل عنصر من عناصر الانتاج عن قرب اثناء تشغيله ، وأساليب القياس الاجمالية التي تأخذ في الحسبان جميع المخرجات وجميع المدخلات . ومثال الأولى قياس انتاجية الآلة ، معدل استخدامها ، تكلفة تشغيلها في الساعة ، تحسيناتها ، استهدافها للحوادث .. وكذلك قياس كفاءة عناصر الانتاج الأخرى . ولا شك أن قياس انتاجية العمل لها مكانتها باعتباره العنصر الحيوى الذى تعتمد عليه بقية العناصر فى أداء العملية الانتاجية . وتعتمد أساليب قياسه إلى ابراز الجهد ، مدى اجادة العامل ، مطابقة ما يؤدونه بالمستويات القياسية مع مراعاة موضوعية التقييم ؛ مع الأخذ فى الاعتبار لقدرات الأفراد واختلاف مستويات المعيشة حتى يمكن الحكم على الكفاءة الفعلية ورسم السياسة الكفيلة بالارتفاع بانتاجية العمل . وتتميز مقاييس الكفاءة النوعية بأنها تسمح بمتابعة الأداء فى كل وقت ، كما تعطى صورة واضحة وسريعة للادارة عن أية زيادة فى الكفاءة ، وتمكن من التقييم المستمر للأداء وفقاً لمقاييس معيارية للتشغيل الصحيح الكامل ومقاييس فعلية سابقة فى المشروع أو منشآت مشابهة . ولكن يعيبها أنها لاتعكس تغيرات العناصر الأخرى للتغيرات فى العنصر المقاس . ولذا فتستخدم فى حالة العناصر النادرة ، وحينما تكون التغيرات الأخرى طفيفة .

---

(١) د. جميل توفيق وصبحى قريصة : المرجع السابق ص ٦٢

د. محمد ابراهيم الدسوقى : تحديد معايير الكفاية الانتاجية – مطبوعات معهد الادارة ص ٢٠

د. مصطفى كامل السعيد : دراسة لبعض مشاكل الانتاجية - مصر المعاصرة سنة١٩٦٨ ص ٥٥٧

Ardant : op.cit. P4.

Hanson : op. cit. P. 44.

أما الكفاءة الانتاجية الاجمالية فتأخذ فى الاعتبار جميع عوامل الانتاج مجتمعة وليس عاملا واحداً ، وتستعمل لقياس كفاءة الوحدة الانتاجية بصفة عامة أو الخط الانتاجى . فهى تهتم بالاجماليات ولا تنزل إلى التفاصيل ، كما تتطلب للقيام بها اكتمال البيانات بعد وقوع الحقائق فى نهاية العام أو كل فترة . ويتطلب تحديد مجموع المخرجات والمدخلات ايجاد وحدة قياس عامة ، مما يؤدى إلى التفرقة بين الكفاية الانتاجية العينية حيث يعبر عن المدخلات والخرجات بكمياتها — مثل ساعات العمل — وبين الكفاية الانتاجية الاقتصادية أو الايرادية : حيث تتخذ القيمة المالية لكل مدخل أو مخرج وحدة للقياس وهو حاصل ضرب كمية المدخل أو المخرج فى سعره . ويلاحظ أن نطاق المعيار الأول ضيق حيث يتطلب تماثل السلع والخدمات محل المقارنة أو وجود منتج واحد وعدم قيام أكثر من وحدة فى الانتاج . أما بالنسبة للمقياس الثانى فيتعين لدقته أن يؤخذ فى الحسبان تغير الأسعار حتى يمكن من مقارنة سليمة لأغراض الكفاءة وبيان مدى استخدام المشروع لموارده بطريقة كاملة وصحيحة .

وإلى جانب معيار الكفاءة الانتاجية الاجمالية يبرز معيار القيمة المضافة ، وهذا المعيار يعكس مدى كفاءة المشروع فى استخدام الموارد التى توضع تحت تصرفه . كذلك يستخدم للحكم على كفاءة النظام الأقتصادى وقطاعاته والأنشطة المكونة له . ويقصد بالقيمة المضافة القيمة الانتاجية التى خلقها المشروع وأسهم بها مع غيره من المشروعات فى خلق الانتاج القومى . وتتكون هذه القيمة من عوائد عناصر الانتاج من ايجار وفوائد ومهايا وربح ولذا فانه لا يفيد بطريق مباشر لبيان مكانة الفائض الاقتصادى للمشروع لأنه معيار أكثر عمومية ويكون الفائض جزء منه . بل ان استخدامه كمؤشر لكفاءة المشروع يتطلب تحليل هذه القيمة وتعديلها باستبعاد العناصر التى لا ترتبط بالكفاءة كارتفاع الأجور والايجارات وزيادة الربح للقوة الاحتكارية للمشروع . ولكن ذلك لا يقلل من أهميته كمعيار يتيسر استخدامه فى الدول التى تبغى زيادة الدخل وحسن توزيعه بجانب التجاء الدول إلى

معايير اجمالية عديدة تكمل النقص وتعالج عيوب المعايير الأخرى . ومن هذه المعايير الأخيرة مؤشر تخفيض نفقات الانتاج والتحقق من تنفيذ خطة الانتاج . فالمعيار الأول يحفز العاملين على رفع انتاجيتهم للحصول على نصيب من الأرباح المحققة من هذا الخفض فى التكلفة أى بزيادة الفائض، الا أنه قد يدفع المشروع إلى استخدام الأنواع الرخيصة من المواد الأولية والوسيطة بغض النظر عن جودتها وعن نفعها مما يعد استخداماً غير رشيد للموارد .

أما بالنسبة للمعيار الثانى وهو المتعلق بتنفيذ خطة الانتاج – وحيث يؤدى كل تجاوز للخطة إلى مضاعفة المكافأة وكل قصور عن بلوغ الأهداف المخططة يستوجب العقاب – وبالتالى تحقيق الفائض المخطط فانه يعد فى الدول المخططة مؤشراً رئيسياً لنجاح المشروع . ولكن يعيب هذا المعيار سعى المسئولين عن ادارة المشروع إلى الحصول على خطة سهلة تقل عن امكانيات المشروع الحقيقية حتى يضمنوا تحقيق الخطة واستمرارهم فى الادارة والحصول على المكافآت . كذلك يعتمد فى الانتاج على مستلزمات مرتفعة الثمن تحصل عليها المشروعات من مشروعات أخرى ولا تحاول تصنيعها ، كذلك يتولد الحافز لتجاوز الناتج المخطط بغض النظر عن مدى الطلب عليه .

نتبين مما سبق تعدد المؤشرات والمعايير التى ترمى إلى قياس كفاءة المشروع وتوضيح نقاط القوة والضعف . وقد حاولنا الربط بينها وبين الفائض ، ولاحظنا أن بعضها يستخدم لقياس الكفاءة النوعية لعناصر الانتاج . وهناك مقاييس اجمالية ، وجدنا ان بعضها لا يربط بطريق مباشر بين الكفاءة والفائض الذى قد يزيد رغم ثباتها أو ينخفض رغم ارتفاعها نتيجة العديد من العوامل الخارجية مما يستدعى التحليل وتحقيق هذا الربط . ويعد معيار الربح أفضل المعايير التى تعبر عن الكفاءة والذى يبرز بوضوح دور الكفاءة فى تحقيق الفائض ، هذا مع الأخذ فى الاعتبار أنه – كما تبينا من قبل – قد يكون أكثر شمولا من مفهوم الربح .

ولعل توضيح المقصود بالربح هو نقطة البدء لدراسته كمعيار للكفاءة .

وقد تعددت مفاهيم الربح بين الاقتصاديين والمحاسبين ورجال الادارة والضرائب ، بل اختلف الاقتصاديون فيما بينهم فى تفسيرهم لمداوله وتحديد وظيفته . فعرفه الكلاسيك بأنه الفائض المتبقى من ثمن البيع بعد استبعاد نفقات الانتاج ، فلم يحدث فصل بين عائد المال ودخل المنظم — نظراً لعدم وضوح الفرق بين المنظم والممول فى نظرهم — واستعملوا معنى الربح بمفهوم عائد رأس المال المستثمر (١) . وجاء العصر الحديث بتغيراته فأظهر مفهوماً جديداً للربح : فلرأس المال فائدته ، وللعمال أجورهم ، وللأرض ريعها ، وما يتبقى هو الربح ، وان اختلف الاقتصاديون فى تبريره ، فمنهم من ربط بينه وبين وظيفة المنظم ، فهو إما مقابل كفاءته أو العنت الذى يصيبه ، أو هو فى نظر آخرين عائد للمخاطرة أو مقابل للتجديد ، متميزاً بذلك عن الربح الذى يظهر نتيجة للاحتكار . كذلك ينظر اليه بعض الاقتصاديين على أنه نتيجة لتنظيم معين . ولكل تفسير عيوبه ومزاياه ، مما يجعل من العسير الاقتصار على تفسير واحد للربح ، ويدفع إلى تفضيل تفسير واسع يتضمن جوانبه المختلفة ، أو تقسيم يشمل مختلف مصادره . مثال ذلك أن البعض (٢) يفرق بين الربح الاقتصادى الناتج من عدم التأكد والتجديدات ، والربح غير الاقتصادى الناتج من تمتع المشروع بقوة احتكارية ، والربح الدفترى الناتج عن عدم كمال وعدم دقة الحسابات .

أما وظائف الربح فعديدة ، فهو مكافأة للمنظم ، ومؤشر لنجاح المشروع والارتفاع بانتاجية عناصره المختلفة ، ومصدر لتمويل الاستثمارات سواء بالنسبة للمشروع أو الدولة ، وهو أداة لتوجيه الانتاج ، ومصدر لمكافأة العاملين بالمشروع .

---

(١) Burzelay A. : Verite des prix et services publics, Librairse Droits et jurisprudence, 1971, P 114.

James : La pensee economique au XX sècle. Tome II 310

(٢) د. حيال توفيق و د. صبحى قريصة : المرجع السابق ص ٢٠

وتختلف أهمية هذه الوظائف فى النظم الاقتصادية المختلفة . فالربح فى نظام المشروع الخاص حافز وهدف وموجه . فهو مبرر وجود المشروع واستمراره وفقاً للفلسفة الرأسمالية ، وبغية رجال الأعمال فى نشاطهم، والمحدد لكيفية توزيعهم للاستثمارات ومؤشر لنجاح المشروع . وقد يكون هذا المؤشر للنجاح دليل على الكفاءة ، كما هو الوضع فى حالة المنافسة الحرة – بعكس الأمر فى حالة المنافسة غير الكاملة ، حيث لا ترتبط بالربح كمؤشر للنجاح وبدوره كدليل للكفاءة – مما يتطلب البحث والتحليل بين نوعية الربح التى تعبر عن الكفاءة ، وإن كان وجود الربح ككل قرينة على نجاح المشروع فى ظل فلسفة النظام .

أما المشروعات العامة فى هذه الدول فهى محدودة النطاق ، وتعمل فى مجالات محددة ولا يكون ربحها مصدراً هاماً للتمويل ، بل ان غالبيتها لا تسعى إلى تحقيق الربح ، بل وتعانى بعضها عجزاً . ولكن ذلك لا يحول دون النظر إلى تحليل بعض عناصر الربح واستخدامها كأداة لقياس انتاجيتها أى تحقيق أهدافها بأفضل استخدام للموارد المتاحة .

أما فى الدول الاشتراكية فتهدف المشروعات أساساً إلى اشباع حاجات المجتمع المتزايدة ، ويحكم توزيعها بين القطاعات المختلفة معايير اقتصادية واجتماعية وسياسية ، ولا يعد الربح هدفاً فى حد ذاته ولكن يساهم فى اختيار المشروعات التى تقام داخل القطاعات كما أنه مؤشر للحكم على كفاءة المشروع ودليل لاستخدام الموارد أفضل استخدام، بالاضافة إلى أنه مصدر لتمويل التنمية واستثماراتها وتدعيم لأنشطة الدولة .

وإذا ما بحثنا فى مصادر الربح فى النظامين الرأسمالى والاشتراكى لوجدنا اختلافاً فى تكوينها وفى أهميتها النسبية . فهو يرجع أساساً إلى عدم التأكد والابتكار والتجديد ، كما يظهر الربح نتيجة للاحتكار وسيطرة المشروع سواء بشراء عناصر الانتاج أو بيع منتجاته ، كما يرجع أيضاً إلى عدم شمول عناصر التكاليف . وبينما يعتبر العنصر الأول – وهو عدم التأكد –

أهم المصادر فى النظام الرأسمالى يقل دوره فى الدول الاشتراكية ، حيث لا يسمح هذا النظام بتقلب الاستثمار والانتاج ، وان لم يختلف تماماً خاصة بالنسبة للمشروعات التى تبيع منتجاتها فى الخارج أو تعتمد على هذه الأسواق فى حصولها على مستلزمات انتاجها . كذلك فكما يظهر الربح الدفترى فى الدول الرأسمالية لأهداف المضاربة أو كسب رضاء المساهمين فهو قائم كذلك فى الدول الاشتراكية لمالأة السلطات العليا والحرص على المواقع المكتسبة مما يؤدى إلى طمس معالم الحقيقة .

ويبدو من ذلك اختلاف أهمية هذه العناصر حسب درجة تدخل الدولة للحد من التقلبات ومقاومة الاحتكارات . ومع ذلك فالربح الابتكارى — بزيادة الفائض أو خفض العجز نتيجة لحسن استخدام الموارد — هو مؤشر هام للحكم على كفاءة المشروع ، ويتزايد أهمية هذا المقياس فى الدول الاشتراكية وبالنسبة للمشروعات العامة فى الدول الرأسمالية . ومن الواضح أن استخدامه يستدعى تحليل عناصر الربح واستبعاد العوامل التى لا ترتبط منها بالكفاءة .

ففى الدولة الاشتراكية — التى يخضع اقتصادها لخطة شاملة — يضطلع هيئات التخطيط بدور رئيسى يتغاير مداه حسب نوع التخطيط المتبع فى تحديد خطةالمشروعات التى يعد تنفيذهاشرط ضرورى لتحقيق أهداف الخطة العامة ، كما يبرر أرباح هذه المشروعات — التى تحدد مقدماً — كنتيجة لقرارات هيئات التخطيط وليست لقرارات المشروع . وتتوقف هذه الأرباح على نوع النشاط الانتاجى الذى يباشره المشروع وعلى أثمان عناصر الانتاج والسلع والخدمات المباعة — والتى يتحدد مستواها مركزياً أو يسمح بتغيرها فى حدود مقرره — وعلى حجم المنتج . كذلك الأمر بالنسبة للمشروعات المخطط لها مقدماً تحقيق خسارة مخططة ، سواء نتيجة لتحديد حجم انتاجها ، أو كيفية تسعير منتجاتها أو مشترواتها ، أو نتيجة لما تحققه من عائد اجتماعى كبير ، أو لتحقيقها لهدف العمالة أو لتطلبها

فترة طويلة لتحقيق أربحيتها مما يؤدى إلى عدم تغطية ايراداتها لنفقاتها لعدد من السنوات (١) .

ولا شك ان تحقيق مثل هذه الأنشطة يستلزم تقييما فعالا لناتجها غير المباشر وتنظيما تدريجياً يسمح لهذه المشروعات بأن ترتفع ايراداتها لتغطية نفقاتها بل ولتحقيقها لفائض يسمح بتمويل توسعها . فالمشروعات فى الدول الاشتراكية تتمتع بشخصية مستقلة وذمة مالية منفصلة ؛ ويظهر ذلك فى حساب مستقل للأرباح والخسائر منفصل عن ميزانية الدولة ولا يرتبط بها إلا بواسطة الفائض المخطط الذى يتعين عليها تحقيقه أو العجز المخطط الذى تقوم الميزانية بتغطيته . والمبدأ الأساسى فى الادارة هو أن تغطى موارد المشروع نفقاته وأن يقتصد فيها ، وأن يحقق ربحاً ، بمعنى السعى إلى تحقيق أكبر ناتج بأقل تكلفة .

ومما تقدم يتبين ان انفراد المخطط بتوزيع الموارد حسب الأولويات المقررة ، وتدخله فى تحديد نوعية النشاط والأثمان وحجم الانتاج يؤدى إلى التباين فى معدلات الربح التى قد تصل إلى ٥٠ مثلا بالنسبة لبعض المشروعات فى نفس الصناعة . ولا يعنى ذلك ارتفاع كفاءة بعضها بالنسبة للبعض الآخر بهذا القدر ، كما أن الخسارة المخططة أيضاً لا تعنى انعدام كفاءة المشروع ، حيث أن نتائج هذه المشروعات لا تتوقف فى جانب كبير منها على ادارة المشروع .

ولكن هذا التخطيط لا ينزع دور الربح كمؤشر لكفاءة المشروع . ونقصد بالربح هنا الربح الابتكارى ، وهو ذلك النوع من الربح الناجم من الابتكار نتيجة لخفض التكاليف — بالارتفاع بانتاجية العمال والادارة وبالاقتصاد فى استهلاك المواد الأولية واستخدام أفضل للآلات — أو بزيادة الانتاج المباع عن الحد المخطط ، وبوجه عام بالارتقاء بكفاءة مختلف جوانب

1. Ramanaham : The finances of Public enterprises, Asia publishing house, 1963. P. 32.

المشروع سواء كانت انتاجية أو تسويقية أو مالية أو ادارية . ولا يعد الربح هو المؤشر الوحيد للحكم على كفاءة المشروع ، ولكن اعطاءه دوراً رئيسياً فى هذا المجال يعد أحد معالم الاصلاح الاقتصادى فى العديد من الدول الاشتراكية(١). وحينما ينظر إلى الربح كمعيار للكفاءة لاينظر للزيادة فى حجمه ، ولكن إلى الزيادة فى معدله أى فى نسبة مقدار الأرباح إلى قيمة الأصول الانتاجية . ومثل هذا المؤشر يعد معياراً لنجاح المشروع فى تنفيذ خطته من جانب وفى سعيه المستمر لتحقيق الكفاءة والرشد فى استخدام الموارد ، إذ يمكن القول بأن هذه الزيادة فى معدل الربح تعادل الربح الابتكارى . هذا مع افتراض ثبات مستوى الأثمان وعدم اتخاذ المخططين لقرارات تقلل من حجم الربح سواء بتأثيرها على التكاليف أو على الايرادات أو على الجانبين معاً . كذلك فان النظر إلى الربح كمعدل وليس كرقم مطلق يمكن من المقارنة أثناء تطور المشروع من سنة إلى أخرى دون أن يكون لتغيير حجمه سبباً فى اختلال المقارنة . كما يمكن من المقارنة بين المشروعات المختلفة بنفس الصناعة خلال نفس الفترة ، هذا مع افتراض تماثل الفن الانتاجى .

ومما يدعم اتخاذ هذا المعيار كمؤشر لكفاءة المشروع ضرورة تمتع المشروع بشخصية مستقلة ، وذمة مالية منفصلة ، ونظام محاسبى سليم ، وأن يزداد استقلاله بما يسمح للمشروع بحرية الحركة دون اخلال بخضوعه للخطة ، مع ايجاد الوسائل التى تؤدى إلى زيادة سريعة فى الانتاج وارتفاع فى انتاجية هذه المشاريع ، وذلك بالاستعاضة عن التوجيهات والقرارات الآمرة الصادرة من الجهات العليا بمؤشرات محددة وباستخدام نظم الحوافز المرتبطة بارتفاع كفاءة أداء هذه المشروعات .

ففى يوغسلافيا حلت الأدوات الاقتصادية غير المباشرة للتوجيه محل القرارات الآمرة . وفى الاتحاد السوفيتى نقصت عدد المؤشرات التى

1. U.N. : op. cit. P. 122.

تفرضها السلطات العليا ، كما يتولى المشروع بنفسه تحضير خطته المالية والفنية والصناعية . وفى بولندا تحررت المنشآت من المركزية ، فأصبح من حق المنشأة تنويع انتاجها وفقاً لطلبات المشترين ، بل فى تحديد نوعية استثماراتها . كذلك تعددت فى هذه الدول الحوافز الاقتصادية والمادية التى تربط بين مصلحة المشروع ومصلحة المجتمع . كما تتناسب الحوافز المادية مع حجم الانتاج ومستوى أربحيته والأهداف المحققة .

وهكذا نتبين أن فائض القطاع العام — الذى هو مجموع فوائض المشروعات — يرتبط بكفاءة الأداء ، تلك التى تقاس بأساليب عديدة من بينها مقدار ما يحققه من ربح ابتكارى . وتؤدى زيادة هذه الكفاءة إلى زيادة الفائض وإلى حسن تنفيذ الخطط ، وفى تمكين الدولة — وخاصة فى الدول المتخلفة — من تحقيق أهدافها ورفع مستوى معيشة الأفراد .

الفصل الثالث : اسلوب تسعير منتجات القطاع العام

هناك علاقة واضحة بين الأسعار والفائض ، فتستطيع المنشأة أن تتحكم فى حجم الفائض عن طريق سياستها السعرية فى ظل الظروف السائدة فى السوق — كمرونة الطلب على منتج الصناعة ومركزها التنافسى فى سوق المنتج وعوامل الانتاج الخ . فيمكن للمنشأة التوسع فى الانتاج والبيع بسعر منخفض ، كما يمكنها تحديد الانتاج والبيع بسعر مرتفع أو تحقيق هدف الفائض بتطبيق أسعار تمييزية بدلا من وضع سعر موحد . كذلك فان ارتفاع الفائض لا يقترن بالأسعار المرتفعة أو العكس . فقد ينخفض الفائض رغم ارتفاع الأسعار نتيجة لانخفاض كفاءة المنشأة وارتفاع تكاليف انتاجها ، كما قد يرتفع هذا الفائض لارتفاع الكفاءة رغم انخفاض السعر ، هذا بالاضافة إلى درجة مرونة الطلب على منتجاتها وغير ذلك من ظروف السوق .

وليس هناك صعوبة فى تحديد أسعار انتاج منشآت القطاع العام إذا كانت تعمل فى قطاع تسود فيه المنافسة الكاملة . إذ تملى قوى السوق فى هذه الحالة السياسة السعرية المتبعة . فاذا كانت المنشأة تسعى لتحقيق الربح

فانها تقدم انتاجها بجودة وبأسعار مقاربة لجودة وأسعار سلع منافسيها . ولذا يقتصر دور الدولة — إذا رأت أنها السياسة المثلى — على كفالة أوضاع التنافس بمنع تكوين الاحتكارات وضمان تساوى الظروف التى تعمل فيها الشركات العامة والخاصة — بمعنى ألا تتمتع المنشآت العامة بامتيازات تحسن من مركزها على حساب المنافسين كاعفائها من الضرائب أو حصولها على معونة من الحكومة ، كما ينبغى عدم ارهاقها باعباء اجتماعية تزيد من تكاليف انتاجها كتشغيل عدد من العاملين أكثر من احتياجاتها لخدمة أهداف اجتماعية مما يحد من امكانياتها فى التنافس .

ولكن يتعين القول بعدم توافر مثل هذه الأوضاع حتى فى أكثر البلاد اخلاصاً لمبدأ الحرية الاقتصادية ، وهناك العديد من القيود التى تنشأ تلقائياً على هذه الحرية أو التى تفرض من الحكومة لتحقيق أهداف قومية محددة . ويثير تسعير منتجات القطاع العام فى مثل هذه الظروف مشاكل مختلفة ومتميزة عن تلك التى تقابلها المنشآت الفردية وخاصة إذا ما تمتعت بمركز احتكارى . فبينما يكون وضع هذه المنشآت الأخيرة واضحاً — فى النظرية على الأقل — وهو السعى إلى تحقيق أكبر ربح ممكن فان الأمر يختلف عن ذلك بالنسبة للمشروع الحكومى حيث يتنازع تحديد السعر عوامل مرتبطة بظروف العرض أو الطلب أو بهدف الحد من ارتفاع الأسعار والتحكم فيها بصفة عامة .

فيثور أولا الاختيار بين تقديم السلعة مجاناً وتغطية تكاليف انتاجها بواسطة الضريبة ، أو بين مساهمة المستفيد فى جزء من تكاليف الانتاج أو فى تحملها كلها . ويتجه الأمر إلى الحل الأول إذا كان النفع المترتب على هذا الانتاج يعود أساساً إلى المجتمع أو كانت تكاليف الانتاج مرتفعة على نحو يتنافى معه تحميلها للمستهلك مع العدالة الاجتماعية ولم يكن فى تقديمها بالمجان تبذير فى استخدامها وتبديد للموارد . ذلك كله بعكس الأمر

---

1 Due : Government Finance.
Irwin 1959, P. 428

فى الحالة الأخرى إذ يلجأ إلى نظام التسعير إذا كان فى اتباعه حد من التبذير فى الاستخدام ، وأمكن قياس النفع العائد على الفرد ، ولم يكن فى تحميله لجانب من التكلفة ما يتنافى مع العدالة الاجتماعية ، بالاضافة إلى أن تحصيل هذا السعر لا يولد أعباء أو نفقات كبيرة .

كذلك إذا انفردت الشركة العامة بالانتاج وأمكنها التحكم فى البيع فان هناك خلافاً فى الرأى حول السياسة السعرية التى يتعين انتهاجها، فقد يجيز البعض أسعارا مرتفعة حيث تقل امكانية المنافسة أى الاستفادة من الموقف الاحتكارى خاصة إذا لم تقابل هذه السياسة بتذمر المشترين بالاضافة إلى أن فى هذا ما يهيء فائضاً يساهم فى تمويل الخزانة ويقلل من الالتجاء إلى الموارد الضريبية مع ما تثيره من ردود فعل مختلفة .

وخلافاً لذلك فقد ينادى آخرون بضرورة خفض السعر للنفع غير المباشر الذى يعود على الاقتصاد القومى من جراء التوسع فى الانتاج، ولإستخدام الطاقة الكلية للمشروع وعدم ترك موارد معطلة ، خاصة وأن مشروعات كبيرة تنشأ ولا يتهيأ الطلب اللازم لها فى مراحلها الأولى ، ولاستيعابها عماله فائضة . كما قد تحبذ الحكومة لعوامل سياسية خفض هذه الأسعار ، كما يؤثر فى تحديد السعر إرتفاع تكاليف الانتاج لأسباب اجتماعية كرفع المنشأة العامة لأجور مرتفعة لأسباب سياسية ، أو لتقديمها تسهيلات أكثر للمستهلكين لا تقدمها المنشآت الخاصة . كذلك قد تتزايد التكاليف لافتقار المشروع إلى مشروعات يتكامل معها أو لدفعها لأسعار مرتفعة لمنتجى بعض الموارد الأولية لأسباب اقتصادية واجتماعية أو لارتفاع تكاليف ادارتها . ويتداخل أيضاً فى تحديد السعر الملائم الأهداف التى ترمى الدولة تحقيقها من وراء نظام الأسعار . فهو أداة لتحقيق فائض وتوفير موارد لازمة لتمويل الاستثمارات التى تقوم بها الدولة أو توكل أمر انشائها إلى المشروع ، إذ أن تحقيق المنشأة لخسارة وعدم تحقيقها لربح يلقى مشكلة التمويل على

2. Ramanadham : The Finances of Public enterprises Asia publishing house 1962. P. 260.

الأساليب الضريبية وما يصاحب ذلك من نقص فى الرفاهية الاقتصادية إذا كان التوزيع القائم للدخول مقبولا اجتماعياً ، ويحد امكانيات التوسع ، كذلك يعد السعر مؤشرا للاستثمارات وللكفاية الانتاجية للمشروع ، كما يراعى فى تحديده تحقيق العدالة الاجتماعية (١) .

وأخذاً فى الاعتبار للعوامل المختلفة التى تؤثر فى تحديد السياسة السعرية، فقد يؤدى تحديد سعر معين إلى تحقيق المنشأة لعجز أو لتحقيقها للتعادل أو لتوفيرها لفائض .

١ — وتعنى الحالة الأولى **عجز** الايرادات عن تغطية نفقات الانتاج. ويتعين دراسة مثل هذا الوضع بحرص ، إذ أنه لا يؤدى إلى انعدام فائض المشروع المعين فحسب ، بل انه ينقص أيضاً من فوائض القطاع العام ككل ويستلزم توجيه جزء من ايرادات الدولة لسد هذا العجز . وقد ينتج هذا العجز فى ظل تسعير معين لتدهور ادارة المشروع أو لارتفاع تكاليف الانتاج . وقد تترتب هذه الخسارة نتيجة للسياسة السعرية المطبقة، كتحديد سعر منخفض بهدف اكتساب الأسواق ولفترة محدودة أو للنفع الاجتماعى غير المباشر الذى يعود على المجتمع أو لتعذر تطبيق سعر تمييزى يمكن من تغطية تكاليف الانتاج لأسباب ادارية أو لأسباب مرتبطة بالعدالة ، أو إذا تم التسعير على أساس التكلفة الحدية لما فى ذلك من تحقيق أقصى رفاهية اقتصادية إذا توافرت شروط معينة ومثال ذلك عندما تكون طاقة المشروع أعلى من الطلب الجارى لو تم التسعير على أساس التكلفة المتوسطة . ففى هذه الظروف تنخفض تكلفة أى انتاج اضافى وتزداد التكلفة الحدية انخفاضاً كلما توسع المشروع فى الانتاج ، كذلك الأمر عند التوسع فى مشروعات تستغل طاقتها الكاملة فى الأجل القصير فيتجه لتحقيق مزايا الانتاج الكبير ،تصير التكلفة الحدية طويلة الأجل أكثر انخفاضاً من قصيرة الأجل .

---

1. Due : Government Finance, Irwin 1959, P. 428.

وتختلف الآراء بصدد هذا الوضع ، فيتقبل البعض تحقيق المشروع لخسارة كنتيجة لتطبيق التسعير على أساس التكلفة الحدية (١) – والتى تقل عن التكلفة المتوسطة – لأن فى نظرهم تحاشى هذا العجز يرفع السعر ويحد من استخدام المنتج ويؤدى إلى سوء توزيع الموارد ، ولا يعترضون على استخدام الضريبة لتغطية ذلك العجز . وينتقد آخرون المبدأ الحدى فى التسعير مبينين أن صلاحيته تستلزم عدم وجود تكلفة اجتماعية والا فانه يتعين أن يتجاوز السعر تكلفة الانتاج بالقدر الكافى لتغطية التكلفة الاجتماعية غير المباشرة . كما لا يؤدى تطبيق هذا المبدأ بالنسبة للمشروعات العامة فقط إلى تحقيق أمثل تخصيص للموارد الا إذا أخذ به فى جميع قطاعات المجتمع ومشروعاته .

ومن الواضح ان مثل هذه الظروف لا تتوافر فى الواقع العملى ، هذا بالاضافة إلى أن استخدام الضريبة لتغطية العجز قد يكون له آثار أكثر إضراراً بتوزيع الموارد ورفع الأسعار . كما أنه سيلقى اعباء متزايدة على الحكومة ويفوت فرصة استخدام الموارد فى استخدامات بديلة أكثر نفعاً . أيضاً فانة مما يتنافى مع العدالة ان يتحمل الجميع اعباء الضريبة لصالح نفع فئة محدودة . كذلك فعدم تحقيق المشروع لعائد يؤدى إلى افتقاده لمؤشر فعال للاستثمارات ويؤدى إلى سوء الادارة وكثرة التدخل الحكومى لتقرير اعانة هذا المشروع . وفى النهاية يصعب فى حالات عديدة تحديد التكلفة الحدية التى يحدد السعر على أساسها خاصة إذا كانت فى تغير مستمر مع تقلبات الطلب خلال الدورة اليومية أو على مدار السنة ، وهكذا .

وقد اقترح آخرون للتوفيق بين فكرة أصحاب التسعير على أساس التكاليف الحدية وتغطية المشروع لخسارته فى [illegible]لة الانتاج فى ظل الغلة

---

1. Due : op. cit., P. 429.
Buchanan : The Public Finances, Irwin 1965, P. 549.
Herber : Modern Public Finance, Irwin 1971, P. 278.

المتزايدة تطبيق الأسعار التمييزية للنهوض بالمرفق العام وتحقيق مساواة بين النفع والدفع فى حالة كل مستهلك . وتتطلب هذه السياسة قابلية السوق للتقسيم وعدم امكانية تخزين السلعة أو نقلها من مستهلك إلى آخر .

وكذلك قد يتم ذلك التوفيق عن طريق مطالبة المستهلك دفع مبلغ ثابت بغض النظر عن كمية استهلاكه بالاضافة إلى مبلغ يتغير مع تلك الكمية ويعادل التكلفة الحدية المنخفضة. ولكن تنتقد هذه السياسة بأنه يترتب عليها تحميل كل مستهلك لمتوسط سعر للوحدة يتغير عكسياً مع كمية استهلاكه وهو ما يعد أساسا غير عادل للتسعير — ولذا يعالج الأمر باعطاء المستهلك الخيار بين الدفع على ذلك الأساس أو على أساس التكلفة المتوسطة .

كذلك قد تغطى تكاليف الانتاج بتخفيض الناتج حتى تتعادل التكلفة الحدية مع التكلفة المتوسطة إذا كان هناك تفاوت بينهما يرجع لتجاوز المشروع لطاقته الانتاجية ومن ثم تكون التكلفة الحدية أكبر من المتوسطة حيث يكون المشروع يعمل فى ظل الغلة المتناقصة .

٢ — تحقيق التعادل Break even :

ويحدد السعر وفقاً لهذا المبدأ على أساس التكلفة المتوسطة وبذلك لا تحقق المنشأة ربحاً أو خسارة حيث تتعادل الايرادات الكلية مع التكلفة بما فيها من تكلفة الاهلاك والاحلال العادى .

وقد برر مبدأ التعادل التقليدى عدد من الاعتبارات منها المساهمة فى توزيع أمثل للموارد ولاعطائه للمستهلكين فرص للتعبير عن رغباتهم . كذلك ساعد تطبيق هذا المبدأ على الاستقرار الاقتصادى فكل عجز له أثر تضخمى ما لم يقابله ادخار حكومى وكل فائض لم ينفق له أثر انكماشى . كذلك يضمن اتباع هذا المبدأ عدم توسع النشاط العام ومنافسته للقطاع

1. Tripathy : Public finance in under — developed countries, The world Press, 1968 P. 285.

الخاص ومثال ذلك التوسع الناتج من البيع بسعر يقل عن التكلفة المتوسطة ويعادل التكلفة الحدية فى ظل انطباق تزايد الغلة .

ولا شك أن هناك العديد من الاعتبارات التى تدفع إلى الخروج عن هذا المبدأ ، فتحقيق عجز فى بعض الحالات قد يكون له مبرره كما سبق وأن رأينا . كما أنه من المبررات الأخرى للتسعير بأقل من التكلفة المتوسطة هى على سبيل المثال اكتساب أسواق خارجية أو لدعم منافسة المنتجات المحلية للسلع المستوردة بهدف توفير العملات الأجنبية ، أو قد تقوم المشروعات العامة بدفع أجور للعمال تفوق انتاجهم فى بعض المناطق التى تهدف الدولة إلى رفع نسبة العمالة فيها . كما أن تدعيم منافسة المشروعات العامة للقطاع الخاص قد يكون له منفعته وتحقيقه للصالح العام فى بعض الحالات . وفى الحالة العكسية فان تحقيق المنشأة العامة لفائض يكون له دوره فى تمويل توسعاتها بل والمساهمة فى الايرادات العامة لتمويل نفقات الدولة .

كذلك فان التمسك بهذا المبدأ قد يقلل من فرصة المنشأة فى التنافس ، ويضيق من فرصة الاختيار للمستهلك ، ولا يشجع على تحسين الادارة .

وليس هناك تفسير منطقى لمثل هذا المبدأ بمثل هذا المفهوم ، أى بتساوى ايرادات المشروع مع نفقاته ، إذ أنه يفترض عدم وجود مبرر للتوسع لعدم الحاجة اليه أو يتطلب حصول المشروع على الموارد اللازمة لذلك من خارجه . ولو اتبع مثل هذا المبدأ بصفة عامة فانه لا يكون هناك مفر من الالتجاء إلى الضريبة أو القرض بصفة أساسية للوفاء باحتياجات الخطط التوسعية . وفى ذلك تركيز على بعض الموارد التى لها حدود اقتصادية ومالية واجتماعية ونفسية واهمال لجانب من الموارد وتقييد لاختيار الدولة فى رسم سياستها المالية وتحديد الأسلوب الملائم . ففى بعض الحالات يكون من المنطقى تحصيل الموارد اللازمة للتوسع فى مشروع معين من مستهلكيه المتزايدين لا بواسطة الضريبة التى يتحمل عبئها جميع الممولين .

وقد تطور تفسير مبدأ التعادل فهو لا يقتصر الآن على تحصيل الايرادات لتغطية التكلفة الكلية بما فيها الاهلاك والاحلال - بل ينصرف هذا المبدأ إلى جانب تغطية التكاليف والمخصصات اللازمة للاحلال - إلى خلق احتياطى للتوسع بل وتحقيق بعض المبالغ كمصدر لايرادات الحكومة وتمويل الصناعات الأخرى .

٣ - مبدأ تحقيق المنشأة للفائض :

يوافق أغلبية المتخصصين والاقتصاديين كقاعدة عامة على تحقيق المشروع العام لفائض أو ربح عادى ، وان كان من الصعب تحديد المقصود بالربح العادى ، ولكن يمكن القول بأنه العائد الذى يمكن أن تحققه منشأة خاصة فى حالات مشابهة لو كانت تعمل فى سوق تنافس ، أو بكونه العائد الذى يمكن أن تسمح به الدولة فى تحديدها لسعر منشأة خاصة محتكرة ومثال ذلك : تقرير السعر على أساس مقارنة الأسعار بسلع مستوردة شبيهة كما يحددها السوق ، وتقرير سعر لتكوين احتياطى لازم للتمويل . فقد ينشأ مشروع عام بطاقة محدودة لا يشبع الطلب الناشىء ، مما يتعين معه تحديد سعر أعلى من متوسط التكلفة محققاً بذلك لفائض يمكن من التوسع ويحقق زيادة الناتج وخفض السعر ، كما قد يحدد سعر أعلى من متوسط التكلفة فى بعض الحالات لتنظيم استخدام الموارد وتلافى التبذير فى استخدامها .

ولكن قد تسعى بعض المنشآت إلى تحقيق أكبر فائض ممكن . ويتحقق ذلك لو تم تحديد الانتاج والأسعار بحيث يتعادل الايراد الحدى مع التكلفة الحدية . وفى مثل هذه الحالة يتحدد السعر فى اتجاه مخالف لسياسة تحقيق الانتاج الأمثل ، بمعنى أن السعر الاحتكارى لا يسمح باستخدام كامل للطاقة الانتاجية للمشروع وعلى ذلك قد يحدد الانتاج عند نقطة تتوسط الحجم الذى يتحقق معه أكبر ربح ممكن وحجم الانتاج عند نقطة التعادل ، ومع ارتفاع السعر يقل الانتاج عن حجم نقطة التعادل لتقترب من نقطة الحد الأقصى للربح وتحقيق الأرباح الاحتكارية .

ولا شك أن مثل هذا التحديد فى استخدام الطاقة الانتاجية بغية تعظيم الربح منتقد فى ضوء ندرة رؤوس الأموال ، وان كان من المتصور نشأة حالات يمكن فيها الجمع بين الهدفين، أى باستخدام كامل للطاقة الانتاجية للمشروع وتحقيق لأكبر ربح وذلك فى حالات المشاريع المحدود الطاقة بالنسبة للطلب أو باتمامها لتوسعات تحافظ فى الفترة الطويلة على زيادة العرض بمعدل يقل عن زيادة الطلب . كذلك ينتقد السعى إلى تحقق أكبر ربح ممكن بأنه قد يخل بالتخصيص الأمثل للموارد ، كما أن التسعير بهذه الطريقة يعادل فرض ضريبة على المستهلكين ، وقد لا يتفق توزيع العبء بهذه الطريقة مع مفهوم العدالة . هذا بالاضافة إلى أن التسعير على هذا الأساس يحد من رفاهية المستهلك ويخل بمبدأ سيادته خاصة لو قارناه بالتسعير على أساس التكلفة الحدية . ولكن يلاحظ أن الاتجاه إلى هذا الأسلوب له ما يبرره وعلى الأخص فيما يتعلق بتكوين فائض لازم للمساهمة فى تمويل النفقات الحكومية وتهيئة الموارد اللازمة للاستثمارات على مستوى الشركة .

وقد يمكن التخفيف من النقد الموجه اليه لو قام جهاز متخصص بوضع هذه الأسعار بدلا من ترك أمر تحديدها فى يد المنشآت العامة على نفس أسس فرض الضريبة ، وذلك مثلا بتخفيض أسعار السلع الانتاجية التى تعفى من الضريبة فيما لو تم انتاجها فى القطاع الخاص ، كما يؤخذ فى الاعتبار عند التسعير الربط بين هذا الفائض وبين الارتفاع بكفاءة وانتاجية العاملين وتحقيق الكفاية الانتاجية بصفة عامة .

فى هذا الصدد نجد أن الدول الرأسمالية قد سارت على تغطية التكلفة المتوسطة لانتاجها مع تحقيقها لربح محدود ، ولم يتبع العديد منها مبدأ التسعير على أساس التكلفة الحدية . وفى بعض الحالات هدفت بعض المشروعات الاحتكارية إلى تحقيق عائد مرتفع كمشاريع الدخان والكحول ، هذا مع مراعاة أن تحديد أسعار مرتفعة لبعض المنتجات قد يخدم أهدافاً

اجتماعية واقتصادية بالحد من استهلاكها الداخلى ، كما أن فى هذا ما يوفر قدراً من السلع للتصدير الخارجى وتحقيق ايراد مرتفع للخزانة .

ولعل الاسترشاد بما هو سائد فى الدولة الاشتراكية له أهميته فى بيان دور الأسعار فى تحديد الفائض وبيان السياسة الواجبة الاتباع فى الدول المتخلفة .

ويعد الثمن فى الدول الاشتراكية المخططة أداة فى يد المخطط لتحقيق الأهداف المختلفة للاقتصاد القومى . وخلافاً للوضع فى الدول الرأسمالية حيث يعد نظام الأسعار أداة ربط وتنسيق بين قرارات الوحدات المختلفة من أفراد وشركات — فان السعر فى الدول الاشتراكية يعد عمل من أعمال السلطة ، وهو نقطة تتلاقى فيها المشاكل الاقتصادية والسياسية ، وتحديد العلاقة بالفلاحين والعمال ، وتقرير التنمية الزراعية والصناعية ، وتوزيع الدخل ، وتطوير العمال سياسياً واقتصادياً ، وتنمية العناصر الاشتراكية . فهو لا يعبر دوماً عن العلاقة بين العرض والطلب،إذ كثيراً ما تتخلف الأسعار عن الارتفاع رغم زيادة الطلب عن العرض ، أو تنخفض بنسبة أكبر مما تبررها الزيادة فى العرض عن الطلب .

وتستمد المنشأة ايراداتها أساساً من بيعها لمنتجاتها بالثمن المخطط ، ويعتبر تخطيط التكلفة أساس تخطيط الأسعار ، ومع ذلك فهو لا يحدد مستواها . ففى الدول الاشتراكية لا يتحدد الثمن وفقاً لكمية العمل التى تحتويها السلعة ، بل قد يبتعد عنها كثيراً حيث يكون أساسه سعر التكلفة أو أهمية العرض والطلب أو الحث على انتاج سلعة معينة أو الاقتصاد فى استخدام سلعة معينة أو تحقيق أهداف متعددة .

ونفرق داخل هذه الدول — خاصة بالنسبة للسلع الصناعية — بين مستويين للأسعار :

1- Maria Lavigne Les economic socialistes sovietiques et Europennes. Colin, 1970 p. 76.

(أولا) أسعار السلع الانتاجية : وهى أسعار منخفضة تقترب من سعر التكلفة حيث يحدد السعر على أساس مجموع مخطط يتفق والمعدلات الفنية للانتاج وهامش مخطط من الربح هو نسبة منخفضة من التكلفة .

(ثانياً) أسعار السلع الاستهلاكية : تتحدد بسعر التكلفة المخطط وهامش الربح المخطط بالاضافة إلى ضريبة على رقم الأعمال .

ويشتمل سعر التكلفة على ثلاث عناصر : قيمة المواد الأولية ، اقساط الاهلاك والأجور . ويتحدد الأول منها بمقدار المستهلك مضروباً فى أسعارها التى تتسم بالانخفاض حتى تخفض من نفقات الانتاج ولتسهيل عملية التمويل . أما أقساط الاهلاك فتقدر على أساس معايير معينة ، وتحدد عموماً على أساس معدلات اهلاك منخفضة ، كما تقوم الأصول على أساس أسعار منخفضة كما سبق البيان . وتسمح الدولة باستخدام المشروع لهذه الأموال للاحلال كما يسمح لبعض المشروعات استخدام قدراً من تلك الأموال لتمويل الاستثمارات الجديدة حتى يرتفع حجم الاستثمارات الكلية لكل صناعة . بل ان الوزارة قد تستخدم هذه الأموال فى التمويل حتى لا تترك الأموال معطلة ، فلم تكن تقدر فائدة على رأس المال الذى كان يعطى للمنشأة بطريقة مجانية أما الأجور فتحددها الدولة (١) .

أما فائض القيمة أو ما يسمى بالتراكم المالى فهو الفارق بين سعر البيع وسعر التكلفة ،وينقسم هذا الفائض إلى قسمين :

١ – قسم يوجد بالنسبة لكافة المشاريع المنتجة للسلع الانتاجية والاستهلاكية ويسمى بالربح المخطط ، ويتم توزيعه فى مسارات ثلاث : جزء لتمويل رأس المال العامل للمشروع أو الص ة ، والثانى يحول إلى صندوق المدير لتقديم الخدمات للعاملين ، والثالث تقتطعه الدولة بواسطة

(١) د. عبد الكريم بركات و د. حامد دراز : مبادىء المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٠ ص ٣٠

ضريبة على الأرباح حتى تتحكم فى الأموال المتروكة للمنشأة وتمارس نوعاً من الرقابة .

٢ — قسم يتوافر إلى جانب الربح المخطط فى صناعات الاستهلاك فقط . ويتم تحويله إلى الدولة فى صورة ضريبة على رقم الأعمال ويتم تحديده لتحقيق أهداف عديدة .

فايرادات المنشأة يتم توزيعها بين نفقاتها اللازمة للانتاج وفائض القيمة الذى تحققه وتحتفظ بجانب من هذه الأموال مقابل الاستهلاك وجزء من الربح المخطط لتمويل توسعاتها .

وقد ترتب على الاصلاح الاقتصادى فى الاتحاد السوفيتى تكوين الأسعار بطريقة تؤكد لا مركزية القرارات واستقلال المنشآت دون الاخلال بخضوعها للخطة ، وتهدف كذلك إلى ضمان أربحية كافة المنشآت فى مختلف الفروع بالسماح للمنشأة بالحصول على فائض يكفى متطلباتها فى التوسع وان استثنت من تلك القواعد نسبة من الصناعات الثقيلة التى خطط لها تحقيق عجز مخطط . و قد استند الاصلاح إلى القاعدة التقليدية فى أن السعر يتكون من سعر تكلفة مخطط وهامش ربح هو نسبة فيها ، ولكن عدل بعض بنودها وكيفية تكوينها . فقد طبق معدلات استهلاك جديدة مرتفعة تتلاءم وقيمة اهلاك المال المستخدم ، كما حدد سعر الفائدة على رأس المال . ويحدد الربح لا بنسبة ثابتة بين التكلفة لكافة المنشآت التى كانت تفيد المشروعات ذات رأس المال المنخفض ، ويمكن القول أن تطبيق الاصلاح أبقى تحديد الأسعار ضرورياً وتضمن الاعتماد على الفكرة القديمة فى تكوين السعر ، ولكن مع الأخذ فى الاعتبار لكثافة رأس المال . وقد نتج عن رفع الأسعار انخفاض عدد المنشآت المحققة لعجز . وتفاوت فى مستويات الربحية بالنسبة لبعضها التى حققت مستويات ضخمة من الأرباح . فقد تقرر سعر حسابى حيث يدفع للبائع سعر أقل من السعر المحدد ويحول الفارق لحساب الخزانة .

أما فى الدول الاشتراكية الأخرى فقد تمتعت المنشأة بحرية أكبر لتحديد السعر بطريقة أقل فى درجة مركزيتها – ولكن لا يصل الأمر لحد القول بأن تحديد السعر يتم وفقاً لميكانيكية سوق حر – وتحدد الأسعار بطريقة تضمن للمنشأة ربحية كافية تغطى تكلفتها وتوسعاتها ومدفوعاتها للخزانة .

التسعير فى الدول المتخلفة :

يؤدى اختلاف ظروف هذه الدول سواء من حيث مرحلة نموها أو فلسفتها الاقتصادية أو كيفية تنظيم اقتصادها إلى تغاير سياستها فى التسعير وتحديدها لفائض قطاعها العام . إذ يلاحظ اتساع القطاع العام فى هذه الدول وتغاير هيكل تكوينه عن الوضع فى الدول الرأسمالية ، فهو لا يضم فقط المنافع العامة بل يشمل إلى جانبها منشآت مختلفة فى الميادين العديدة الصناعية والتجارية كضرورة لتحقيق التنمية ولتقتحم الميادين التى يتقاعس القطاع الخاص عن القيام بها وللتأثير على الإقتصاد ككل ولتحقيق حجم متزايد من المدخرات لتمويل التنمية . ولعل هدف هذه الدول يدفع إلى تطوير العديد من المبادىء لتلافى تحقيق المنشآت العامة لعجز الا فى حالات محدودة خاصة وان القطاع العام يقوم فى ميادين عديدة حيث يتواجد مجال لربح وفير دون تقليل من رفاهية المستهلك . كما يستتبع هذا تطوير مبدأ التعادل المطبق فى الدول المتقدمة والسعى إلى تحقيق المنشآت لفائض إلا فى حالات يتطلبها تحقيق الصالح العام وفق الخطة الموضوعة .

ومن أمثلة الحالات التى قد يتبع فيها سياسة سعرية تؤدى إلى تحمل لعجز هى حالة توافر نفع اجتماعى غير مباشر على درجة من الأهمية إلى جانب النفع الخاص الذى يعود على المنتفع بالخدمة ،ومستهلك السلعة . وكذلك للرغبة فى الاستغلال الكامل للطاقة الانتاجية للمشروع . وخفض أسعاره وخاصة إذا ما كان المنتج يمثل سلعة ضرورية للطبقات الفقيرة أو كان يمثل سلعة وسيطة هامة .

أما اتباع المنشآت لمبدأ التعادل فانه يجبر على البحث عن مصادر أخرى كالضريبة أو الاقتراض أو التضخم لتمويل نفقات الدولة فى القيام باستثماراتها ، ولكل مصدر حدوده فضلا عن أن فائض القطاع العام لا يثير المشاكل الادارية والفنية والسياسية التى يثيرها فرض الضريبة . كما لا يصطدم الفائض بضيق السوق المالى وانخفاض المدخرات فى الدخل ويسمح بتحاشى الاعتماد على المصادر الخارجية كما يوفر على الدولة مساوىء التمويل التضخمى.

لهذا يميل البعض إلى تفضيل قيام هذه المنشآت بتوفير الموارد اللازمة لتمويل توسعاتها بل وتحقيق فائض يسمح بالمشاركة فى عملية التنمية .

وبصدد تسعير ناتج هذه الشركات يمكننا التفرقة بين تلك التى تعمل فى سوق تنافسى والمنشآت التى تتمتع باحتكار فعلى أو قانونى . ففى حالة التنافس مع منشآت القطاع الخاص يرى البعض أن يترك تحديد السعر لقوى السوق ، هذا مع عدم محاباة منشآت القطاع العام بوسائل تخفف من تكلفته وتخفض من سعره كالاعانات الحكومية والاعفاء من الضرائب ، إذ فى مثل هذه الحالة يكون نجاح القطاع العام وتوسعه صورى ويبنى على تحطيم المنشآت الخاصة ويحد من التكوين الرأسمالى . أما إذا صمدت هذه المنشآت دون محاباة وحققت لعائد فيكون ذلك تعبيرا عن كفاءتها ودفعاً للشركات الخاصة إلى اتباع نفس الأسلوب .

أما فى حالات الاحتكار (١) فقد لا يحقق بعضها ارباحاً فى مرحلة انشائها حتى تتمكن من السوق ويرتفع الطلب . ولا يمثل ذلك التعادل أو العجز ضرراً إذا كان لفترة موقوته ولم يكن تعبيراً عن سوء الادارة وانخفاض انتاجيتها ، ويتعين أن تسترشد الدولة فى تحديدها للأسعار لمنشآتها العامة

---

1. Hanson : op. cit., p. 437.
   Tripathy : oP. cit., p. 298.
   U.N : op. cit., p. 47.
   Le financement des enterprises manifacturese du secteur public rapport du cycle d'etudes interregionales. New — York; 1972 p. 30—36.

بمعايير عديدة ترتبط بالتنمية كالتخصص الأمثل للموارد والاستفادة من رأس المال المتاح وتحقيق هذه المنشآت لفائض . ولا يتعارض تكوين هذا الفائض مع المصلحة العامة بل هو شرط لتحقيقها وهدف للمنشأة دون استغلال لمركز احتكارى لتغطية أخطاء الادارة أو تغطية التكاليف المتزايدة من تضخم الأجور والتى يرجع جانب منها إلى توظيف عمالة زائدة مفروضة على المشروع العام . ولابد من تكوين جهاز مسئول عن السياسة السعرية يقوم باختيار الأصلح منها على أن تتكفل الادارة بزيادة انتاجية هذه المنشآت . كما يتعين الا نترك تحديد الأسعار إلى مختلف الوزراء كل فى ميدانه لأن ذلك يؤدى إلى التضارب وعرقلة تنفيذ سياسة اقتصادية سليمة .

ولا شك أن فائض هذه المنشآت قد ساهم فى العديد من الدول المتخلفة فى تمويل تنميتها ، ويتزايد دوره بالحاجة الملحة لتنمية سريعة تضطلع فيها الموارد الداخلية بالجانب الأكبر من التمويل(1).

الخلاصة :

تبينا من دراسة محددات فائض القطاع العام أن هذا الفائض لا يمثل أهمية خاصة – بين الموارد المختلفة – فى الدول الرأسمالية لانخفاض حجمه ، رغم ارتفاع كفاءة العديد من مكوناته ، والمحاولات الجادة للسعى إلى تسعيره على أساس تكلفة الانتاج الحدية . وخلافاً لذلك فانه يمثل مكانة هامة فى الدول الاشتراكية لضخامة حجمه . كما اتخذت العديد من القرارات فى هذه الدول – ولا سيما فى المرحلة الأخيرة – لادخال قوى السوق فى تسعير منتجاته وللارتفاع بكفاءته . أما فى الدول المتخلفة فان اعتبارات التنمية تتطلب زيادة فى حجم الفائض وان كان ذلك يتوقف على مدى الفلسفة السائدة ، ومرحلة النمو ، ومنهج التصنيع المتبع ، وينبغى العمل على الارتفاع بكفاءة هذا القطاع واستخدام الأساليب العلمية فى تسعير منتجاته .

---

(1) U.N. : op. cit., p. 36.

الباب الخامس

النفقات العامة

* * *

الفصل الاول

مفهوم النفقات العامة وتطوره

اولا – تعريف النفقة العامة :

النفقة هى مبلغ نقدى يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بقصد إشباع حاجة عامة . ويتضح من هذا التعريف أن أركان النفقة ثلاثة : -

١ – مبلغ نقدى :

تقوم الدولة بانفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها . ويعد الإنفاق النقدى بمثابة الإسلوب العادى لذلك ، وإن أمكن للدولة الحصول على متطلباتها جبرا وبدون مقابل كما فى حالات السخرة والاستيلاء ، أو بدفعها مقابل محدود بجانب منحها لبعض المزايا العينية. ومثال ذلك إتاحة السكن المجانى لبعض موظفيها فى بعض المبانى التى تملكها ، أو تخفيضها لأجور المواصلات بالنسبة لفئة من العاملين ، أو إعفاء آخرين من دفع نفقات تعليم أبنائهم.

كانت الدولة تلجأ وقديما لهذه الأساليب غير النقدية فى سبيل الحصول على السلع والخدمات ولكن أدى التطور الإقتصادى والإجتماعى إلى الحد منها لمخالفتها للمبادىء الديمقراطية ، ولما فيها من إعتداء على حرية الأفراد وحقوقهم وأصبح لا يسمح بها إلا فى حالات إستثنائية إذا إستدعى الأمر وتعذر على الدولة الحصول على الخدمات والأموال اللازمة بطريق الإنفاق كما فى حالات الحروب . كذلك فقد قل الإلتجاء إلى منح المزايا العينية لما فى ذلك من إخلال بمبدأ المساواة أمام

الأعباء العامة بجانب صعوبة مراقبتها نتيجة تعذر تقدير هذه المزايا بدقة كاملة، أو معرفة التضحية المادية المترتبة على منحها .

٢ ـ صدور النفقة من الدولة او احد تنظيماتها :

فيدخل فى عداد النفقات العامة تلك النفقات التى تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة وهى الدولة، والهيئات المحلية، والهيئات العامة القومية ، والمؤسسات العامة، كما يندرج تحتها أيضا نفقات المشروعات العامة . فخضوع هذه المنشآت لتنظيم تجارى فى إدارتها وسعيها لتحقيق الربح لا يخفى طبيعتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط متميز بقصد تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية معينة.

ولعل التوسع فى مثل هذا التعريف يعكس تطور دور الدولة وتدخلها فى الحياة الإقتصادية ،كما أنه يسمح بقياس أهمية نشاطها الذى لم يعد قاصراً على ممارستها لنشاط تقليدى يتميز عن نشاط الأفراد من حيث طبيعته . ونتيجة لذلك تعد نفقة عامة تلك النفقات التى تمارسها الدولة بصفتها السيادية بالإضافة إلى النفقات التى تقوم بها تنظيماتها فى المجال الإقتصادى .

وقد جرى العمل فى بعض الدول كفرنسا على التمييز بين النفقات العامة ونفقات القطاع العام ، قاصرة النوع الأول على النفقات التى تقوم بها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إستنادا إلى سلطات آمرة، والنوع الثانى على نفقات الدولة فى القطاع الانتاجى. كما درجت دول أخرى على توسيع مفهوم النفقات العامة بشموله لكلا النوعين من النشاط ، ومثال ذلك الجمهورية المتحدة حيث تشمل النفقات العامة النفقات الواردة فى ميزانية الخدمات وميزانية الأعمال .

٣ ـ الاشباع حاجة عامة :

وكما تظهر الحاجات الفردية نتيجة لوجود الفرد كحاجته للأكل والمشرب والمأوى تظهر نتيجة لوجود المجتمعات حاجات جماعيــة كالحاجة إلى الأمن والإستقرار والعدل والحماية ضد العدوان الخارجي . وبينما يترك للفرد إشباع حاجاته الخاصة فانه قد لا يقوى على إشباع الحاجات الجماعية أو يشبعها ولكن بطريقة غير مرضية لصالح المجتمع مما يدفع الدولة إلى تولى أمر هذا الاشباع .

وقد يبدو لأول وهلة أنه من السهل التمييز والتفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجة الجماعية بطريقة تضع حداً فاصلا بين نطاق نشاط الفرد ونطاق نشاط الدولة ، ولكن التعمق فى الفكرة يبين أن التحديد ليس بمثل هــذا اليسر لبيان الحاجات التى يشبعها النشاط الخاص وتلك التى يشبعها النشاط المالى للدولة .

معايير التفرقة بين الحاجات العامة والخاصة

عرف البعض الحاجات العامة بأنها تلك الحاجات التى تقوم الدولة بأشباعها خلافا للحاجات الخاصة التى يتولى الفرد أمر إشباعها . وهذا التعريف وأن تميز بالبساطة والواقعية باستناده فى التفرقة بين هذين النوعين من الحاجات على تحديد من يقوم بالاشباع إلا أنه لا يلقى الضوء على طبيعة هذه الحاجات ومن يشعر بها ومبرر تقريرها ، أو بمعنى آخر فانه لا يضع معياراً يمكن الاستناد اليه فى التفرقة مقدما وقبل الانفاق بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة .

وجدير بالذكر ان تخير مثل هذا المعيار لا يعتمد على عناصر إقتصــادية فحسب بل أنه يعكس أيضا الايدلوجية التى يختار فى ظلها . فبينما يسعى أنصار المذهب الرأسمالى إلى حصر نطاق نشاط الدولة المالى فى حدود معينة فان أصحاب

المذهب الاشتراكى يرمون إلى زيادته إلى أبعد مدى . ونعتقد أن تتبعنا لبعض المعايير التى وضعت للتفرقة بين الحاجات الخاصة والعامة يمكن من وضع تعريف يتصف ببعض الشمول .

المعيار الأول : إستناداً إلى طبيعـــة الحاجـــات العامة :ـ أدرج البعض فى عدادها تلك الحاجات التى تتصف بخواص معينة والتى يتعـــذر على القطاع الخاص القيام بأمر إشباعها لتحقيق أهداف المجتمع من زيادة مستمرة للدخل الحقيقى للفرد وإرساء لعدالة التوزيع فى ظل نظام السوق . وأولى هذه الخصائص هو عدم قابلية الخدمة للتجزئة ، بمعنى أنه يدخل فى عداد الحــاجات العامة تلك الخدمات التى تؤدى للمجتمع ككل ويتعذر فصلها فى وحدات مجزأة تقدم للمنتفع بمقابل مما يخرجها من نطاق الخدمات التى تقدم عن طريق السـوق خاصة وأن هذه الخدمات لا يؤدى استهلاك أحد الأفراد بها إلى إنتقـــاص استهلاك الآخرين ، كما أنه يصعب إستبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها سواء ساهم فى تمويلها أم لم يساهم وتعتبر خدمة الدفاع مثال واضح لهـذه الخـــدمات .

المعيار الثانى : يدخل أيضا فى عداد الحاجات العامة تلك الأنشطة التى تحقق وفورات خارجية والتى تزيد فيها المنفعة الاجتماعية عن المنفعة الفردية نتيجة لطبيعة جهاز السوق . ومثالها القيام بانشاء خط حديدى لا يحقق كسبا عاديا بهدف المساهمة فى تعمير منطقة أو إنشاء صناعات جديدة لا تحقق ربحا فى أول مراحل إنشائها .

كذلك فقد سرد معتنقوا هذا الرأى عددا آخر من الخصائص التى تدخل النشاط فى دائرة إختصاص الدولة كتلك الخصائص الناجمة من المخاطر التى تحيط بالانتاج من جراء إختلال السوق ، أو نتيجة ندرة الموارد وقد بينوا أن توافر أحد هذه الشروط فى النشاط يجعله نشاطا عاما وأن توافر شروط مخالفة تماما كالقابلية للتجزئة وقلة الوفورات الخارجية يدخل النشاط فى دائرة القطاع الخاص ، أما إذا توافرت خصائص مختلفة فان النشاط يعد شبه خاص أو شبه عام حسب تقدير المجتمع لمن يقوم بالاشباع .

ونلاحظ على هذه المعايير أنها أولا وإن كانت واضحة بالنسبة للخاصية الأولى فى عدم قابلية السلعة للتجزئة إلا أنها تخضع للتقدير بالنسبة للشروط الأخرى ، بمعنى أنها أقرب إلى إظهار مجالات تدخل الدولة لضمان أمثل تخصيص لتوزيع الموارد ومعالجة إقتصاد السوق منها إلى وضع معيار يفصل بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة. ولذا فان الأقرب إلى المنطق هو التمييز فى داخل الحاجات العامة بين تلك الحاجات الغير قابلة للتجزئة والحاجات المستحقة وهى تلك الحاجات التى يمكن للسوق إشباعها ولكن فى مستوى أقل من المستوى الأمثل والتى يترتب على توسع الدولة فى إنتاجها أو فى تقديمها مباشرة للمستهلكين نفعا للمجتمع. وهذه الحاجات تتميز بأنها تتفق مع الحاجات العامة فى تحقيقها لمنافع للمجتمع بالإضافة إلى المنافع الخاصة . وتعتبر خدمات التعليم خير مثال لهذه الحاجات. فتركه للقطاع الخاص قد لا يؤدى إلا لإتاحة التعليم للقادرين ولكن نشره والتوسع فيه سواء باعطاء الاعانات للمدارس الخاصة أو بقيام المدارس العامة بتوسيع قاعدة المستفيدين ، كما أنه يحقق منافع أكبر للمجتمع من إرتفاع بالانتاج

والمستوى الثقافى وتأكيد الديمقراطية السليمة .

ونلاحظ ثانيا بالنسبة لهذه المعايير أنه لا يبين من يقرر هذهالحاجات ومبرر تقريرها وكيفية إشباعها . فالدولة تملك العديد من الوسائل لتقويم إعوجاج السوق . فقد تقوم بالنشاط أو تمد القطاع الخاص بالاعانات أو قد يتم ذلك بواسطة قرارات مباشرة دون قيامها بنشاط مالى . ولكن مع ذلك فان هذا الرأى يظهر مدى ضرورة تدخل الدولة لخلق توازن اجتماعى أفضل وتدعيم حقوق الطبقة الفقيرة فى الدول الرأسمالية المتقدمة ، وتنظيم الإنتاج بطريقة تكفل إشباع حاجات عامة أكثر أهمية بواسطة القطاع العام بدلا من حاجات أقل أهمية بواسطة القطاع الخاص . كما أنه يعد خطوة يمكن الإستناد اليها فى تعريف الحاجات العامة ويعود بنا ذلك إلى التساؤل عن من يقرر هذه الحاجات وعلى أى أساس يتم ذلك وإلى أى مدى ؟

كيفية تقرير الحاجات العامة :

تتبين مما سبق أنه بينما يشعر الفرد بحاجاته الخاصة ويسعى بوسائله إلى اشباعها فانه يتعذر علينا القول بأن المجتمع هو الذى يشعر بحاجاته إذ أنه ليس كائنا حيا كالفرد بل هو مجموعة من الأفراد تعيش على اقليم معين وتنشـــأ بينهم علاقات تحدد موقف كل منهم تجاه الآخر . فالأفراد أيضا هم الذين يشعرون بالحاجات الجماعية كما يشعرون أيضا بالحاجات الخاصة وعلى الدولة أن تقوم باشباع الحاجات العامة التى يفضلونها ويقررونها .

ولكن يثار بصدد ذلك مشكلة هامة وهى كيفية تحديد هذا التفضيل والكشف عنه وحل الخلاف الذى ينتج من التباين فى الآراء .

فبينما يمكن السوق وجهاز الأسعار من معرفة تفضيل الأفراد من حيث نوع السلعة التى تنتج وكمياتها وأسلوب إنتاجها لاشباع حاجاتهم الخاصة فان ذلك لا يصير ممكنا بالنسبة للحاجات العامة التى يصعب إعطاء كل فرد منها حسب تفضيله وبالكمية التى يرغب فيها . إذ أن اشباع هذه الحاجات يتم بالنسبة للمجتمع ككل . بالاضافة إلى ذلك فهناك تباين واختلاف كبير فى درجة شعور الأفراد تجاه الحاجات العامة وتضارب فى درجة اشباعها بل ان العديد منهم قد لا يكون له أفضلية واضحة لنوع الحاجات العامة. ولعل مرجع ذلك إلى أن قرار الفرد وتفضيله للحاجات العامة إنما هو نتاج لمدى تقديره لمصلحته الخاصة ومصالح المجتمع ، ومدى النفع الذى يعود عليه وعلى المجتمع حسب ما تصوره له درجة ثقافته ومشاكله وظروفه الاجتماعية وصدق وشمول البيانات المتاحة له . ونتيجة لذلك فانه يصعب القول بضرورة تقرير هذه الحاجات باجماع الآراء . إذ أن ذلك يعطى للقلة سلطة ضخمة فى المعارضة فضلا عن استحالة تطبيقه فى المجتمعات الضخمة وتبديده للوقت والمال .

ويعتبر التمثيل النيابى وتقرير الأمر بأغلبية الآراء هو الأسلوب المتبع فى البلاد الديمقراطية لاستكشاف ما يرغب فيه الأفراد ، وأن كان ذلك لا يحول دون سيطرة مجموعة محدودة ذات مصلحة فى توجيه المجتمع . أما فى المجتمعات الدكتاتورية التى تخضع لسلطة الحاكم الفرد فان مقدرات الأمور تصبح رهن إشارته وتصير الحاجات العامة تعبيراً عن رغبته .

وهكذا يمكن القول بأن الحاجات الجماعية تختلف عن الحاجات الفردية فى أنها تخص المجموع ولكن ليس بشرط أن يشعر بها كل أفراد المجتمع بطريقة متماثلة بل يكفى أن تشعر بها طبقة أو مجموعة معينة داخل المجتمع تملك الوسائل لاخضاع الآخرين لرأيها .

اسس تقرير الحاجات العامة :

ويمكننا بعد أن تبينا طبيعة هذه الحاجات وأسلوب تقريرها أن نبحث فى الأساس الذى يستند اليه تقرير هذه الحاجات. إذ لا يستلزم شعور المجتمع بالحاجات الجماعية قيام الدولة باشباعها، كما أن هناك العديد من الحاجات الجماعية يترك أمر اشباعها ولو جزئياً إلى الأفراد. والتعليم مثلا تقوم الدولة بالجانب الأكبر منه ولكن يساهم فيه الأفراد بقسط معين .

وفى الواقع إذا ما استثنينا بعض الحاجات الجماعية الأساسية التى لا يمكن لغير هيئة عامة القيام بها كالأمن الداخلى والدفاع فليس هناك معيار موضوعى دقيق يبين الجهة التى يوكل اليها أمر إشباع هذه الحاجات .

ويؤدى بنا ذلك إلى التساؤل عن مبرر قيام الدولة باشباع حاجة جماعية ما ؟ كما يقوم الفرد مباشرة باشباع حاجاته لما يعود عليه من منفعة اقتصادية كذلك فان الدولة تقرر اشباع حاجة جماعية بوسائلها لما فى ذلك من نفع عام للمجتمع، وحيث أن النفع عام فان عبء الاشباع يجب أن يتحمله الجميع. ولكن الدولة لا تبنى قرارها فى تقديرها للنفع على معايير اقتصادية فحسب بل تدخل فى اعتبارها أيضا معايير اجتماعية وسياسية ، فالمنفعة العامة لا تستند إلى نفس أساس المنفعة الخاصة أى انها لا تستند إلى معيار اقتصادى بل تنتج عن قـــرار الدولة أى عن عمل سياسى ، ولذا فان عدد الحاجات الجماعية وأن كان غير محدود فان عدد الحاجات العامة يتحدد بمجرد صدور قرار من الدولة بقيامها باشباع حاجة جماعية بوسائلها لما فى ذلك من نفع عام . نتيجة لذلك يختلف عدد الحاجات العامة من بلد الى آخر ، بل وفى داخل البلد الواحد تبعا لتغير نظامها السياسى . فالطب مؤمم فى انجلترا باعتباره حاجة عامة ولكنه يدخل فى نطاق النشاط الخاص فى الولايات المتحدة الأمريكية لعدم اعتباره كذلك وبالمثل فان مقدار الخدمات

التى تؤديها دولة اشتراكية تزيد عما تضطلع به دولة رأسمالية .

فتحديد الحاجات العامة يظهر أساساً نتيجة لإختيار الدولة لأهدافها . بمعنى أن إيدلوجية الدولة هى التى تحكم هذا النشاط وتحدد نطاقه . ففى القرن التاسع عشر مثلا حد اعتناق المذهب الفردى من عدد الحاجات العامة فى الوقت الذى كان يمكن للدولة التوسع فى نشاطها نظراً لحالة الرخاء السائدة . وقد أدى تدخل الدولة بعد ذلك إلى إتساع نطاق النشاط العام وأصبح كل قانون يضفى صفة العمومية على إحدى الحاجات الجماعية محلا للمذهب الجماعى بدلا من المذهب الفردى .

وهكذا نتبين أن محور النشاط المالى للدولة هو الطبقة الحاكمة ، وأن الأساس الذى يستند اليه تحديد الحاجات العامة هو المنفعة العامة ، وأن مصدر هذه الحاجات هو القرار السياسى المتخذ وفقا للايدلوجية السائدة التى تستمد جذورها من الوضع الاقتصادى القائم .

حدود النشاط المالى

الدول الرأسمالية : بعد ذلك يمكننا البحث عن حدود النشاط المالى أى عن العوامل التى تقيد حريه الدولة فى تحديد الحاجات العامة . وسبق أن تبينا أن عدد الحاجات الجماعية غير محدود ، ولكن بالعكس يمكن تحديد الحاجات العامة بمجرد اعتراف الدولة بالنفع العام لحاجة جماعية ما وقيامها بإشباعها . ويمكن أن نتبين عدد هذه الحاجات العامة ونتعرف على مكوناتها بالنظر إلى ميزانية الدولة وتتبع نفقاتها . ويلاحظ أن عدد هذه الحاجات فى إزدياد مستمر بدليل زيادة حجم النفقات العامة . ولكن هل يفهم من تحديد

هذ الحاجات العامة فى وقت معين أن الدولة قد اكتفت بهذا القدر نظراً لعدم كفاية مواردها ؟ وضعها فى ذلك وضع الفرد الذى يحدد دخله عدد حاجاته .

فى الواقع أنه لايمكن اعتناق هذا الرأى على اطلاقه فقد اتضح لنا من قبل ان الرخاء الاقتصادى فى القرن التاسع عشر كان من الممكن أن يسمح بزيادة عدد الحاجات العامة ولكن اكتفت الدولة بدور ضئيل نتيجة سيادة مذهب الاقتصاد الحر . فالعامل السياسى له المكانة الأولى فى تحديد دور الدولة إلا أنه مع ذلك لايمكن إغفال دور للاعتبارلت الاقتصادية. فاذا رغبت دولة رأسمالية فى التوسع فى نشاطها نجد أنه يجب أن يوافق نواب الشعب على ذلك أى على إمكانية تنفيذ هذه السياسة التى قد تتطلب زيادة فى الضرائب أو فى عقد القروض. كما يجب أن تراعى الأوضاع الاقتصاديه التى تؤثر على ايرادات الدولة . وعلى نفقاتها .

الدول الاشتراكية : تتمتع الدول الاشتراكية بحرية أكبر فى تحديد الحاجات العامة . فهى من ناحية تسيطر على الجزء الأكبر من وسائل الانتاج وتدين بفلسفة ترمى إلى تحقيق هدفها فى توجيه الموارد جيمها لصالح المجتمع ككل مما يعطى للحاجات الجماعية أولوية على الحاجات الفردية ، كما أنها من ناحية أخرى تملك الوسائل الفعالة لضمان تنفيذ التفضيل الذى تقرره سواء بالنسبة للحاجات العامة الحاضرة أوالمستقبلة ولكن رغم ضمان هذه السلطات فانها تصطدم فى توسعها فى إشباع الحاجات العامة بحدود إقتصادية يتعين عليها مراعاتها وأهمها :

(١) مراعاة الحد الأدنى اللازم للمعيشة : إذ أن هذا الحد يعبر عن حاجات

السكان المادية والنفسية وعن مدى استعدادهم لتحمل التضحيـة ، وكل مساس به يؤدى إلى تدهور الانتاج وانخفاض الانتاجية . وقد أظهرت تجربة الاتحاد السوفيتى والديمقراطيات الشعبيـة أن تحقيق أكبر معدل نمو للدخل لا يتطلب التضحيه بالقطاع الاستهلاكى والقيام بأكبر حجم من الاستثمار بل يتطلب القيام باستثمار أمثل . ويقصد بالاستثمار الأمثل ذلك الحجم من الاستثمار الذى يضمن نموا متلاحقا ومتوازنا للاقتصاد ويحقق إرتفاعا فى مستوى الدخول الحقيقية بمعدل يتناسب مع الزيادة فى الانتاج .

أما الحد الثانى: فهو الحد المفروض لتحقيق التوازن بين التدفق المالى والنقدى من ناحية والتدفق الحقيقى للسلع من ناحية أخرى . إذ أنه رغم دقة التنظيمات المالية فى هذه الدول فقد تعرض إقتصادها لأنواع من التضخم خفضت من الدخل الحقيقى للافراد وأثرت على توزيع الدخول .

والخلاصة : ويمكننا **تعريف الحاجات العامة** بأنها حاجات جماعية ينتج عن إشباعها بواسطة الدولة منفعة عامة ، تقدرها الهيئات الحاكمة لحساب المجموع ويختلف مدى هذه الحاجات العامة من دولة إلى أخرى حسب أيدلوجيتها ودرجة نموها ، إلا أن هناك إتجاها نحو زيادتها ولكن مع ذلك لا تتمتع الدولة بحرية مطلقة فى تحديدها بل يتعين عليها مراعاة الظروف السياسية والاقتصادية ويتعين أن يكون التوسع فى نشاط الدولة مبنيا على كفاءة عالية تحقق أفضل ناتج بأقل تكاليف .

وتجدر الاشارة إلى أن قيام الدولة باشباع حاجة عامة لا يعنى قيام الدولة بانتاج هذه الخدمة بل معناه أن السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجة تغطى من الإيرادات العامة. فقيام الدولة بواجبات الدفاع لا يحول دون تولى القطاع الخاص

بعض نواحى إنتاج السلع اللازمة لهذه المهمة ، ولا يتطلب بالضرورة قيام القطاع العام بانتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات . فهناك استقلال إلى حد كبير بين نطاق الحاجات العامة ونطاق الإنتاج العام .

ويجب أن تكون غاية النفقة تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد معين بالذات أو لفئة معينة على حساب الآخرين . فاستخدام الطبقة الحاكمة لمبالغ بقصد تحقيق منافع خاصة لبعض المقربين أو منافع شخصية لا يمكن إعتباره إنفاقا عاما ، وإنما هو إساءة أو انحراف عن تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة.

ويعتبر هذا الشرط ناتجا من ناحية عن فكرة أن المصالح العمومية أى أجهزة الدولة لم تنشأ لتحقيق مصالح فرد بل لبلوغ غاية أسمى وأجل .

ومن ناحية أخرى أن المال المنفق قد تمت جبايته وتحمل عبئة الأفراد جميعا وأن تحويل جزء منه لصالح فئة معينة أونفع شخصى يخل بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة . فكما أن العبء عام يجب أن يكون النفع عاما كذلك .

ثانيا : تطور الفكر المالى للنفقة :

لم تحظ النفقات العامة بمكانة هامة فى بحوث الكتاب الكلاسيك على الرغم من أهميتها . فهى بالنسبة لهم نقطة البدء فى الحياة المالية للدولة ، إذ تحسب الدولة إيراداتها تبعاً لحجم نفقاتها (مبدأ أولوية النفقة) وليس العكس . ويرجع ذلك إلى صفة الضرورة والإجبار للنفقات العامة ، ذلك لضمان سير المرافق العامة والمحافظة على بقاء الدولة ذاتها. فتحديد النفقات العامة هو تحديد للمبالغ الواجب إقتطاعها من المواطنين أو بيان للعبء الذى يتعين توزيعه على المواطنين . فقد إكتفى كتاب المالية ببحث النفقات العامة من زاوية قانونية تبين طرق تحديدها وإجراءات صرفها والرقابة عليها ، وكما إنصرف إهتمامهم إلى تحديد الحجم الكلى للنفقات العامة وإلى إحكام الرقابة على هذا الانفاق لتحقيق الاقتصاد فيه ومجانبة التبذير فى الأموال العامة حتى لا يزيد العبء على المواطنين . ولكن لم يهتم هؤلاء بالمشاكل الاقتصادية المرتبطة بالانفاق العام أو بيان محتويات هذه النفقات وتوزيعها على أنواع الانفاق المختلفة ، كالانفاق على التعليم أو الدفاع أو على الخدمات الأخرى باعتبارأن مشكلة التوزيع هذهليست مشكلة مالية بل هى أساسا مشكلة سياسية وإدارية تقرر حسب إختيار القائمين بالأمر .

ويمكن إرجاع أساس هذه النظرة إلى سيادة مذهب الاقتصاد الحر الذى قصر

دور الدولة على تحقيق الأمن والنظام دون محاولة التأثير فى الاقتصاد مما أدى من الناحية المالية لإعتقادهم فى حيـــاد النفقة إلى عدم دراسة آثارها الاقتصادية .

ومع ذلك فى الواقع لم يغفل الكتاب الكلاسيك دراسة طبيعة النفقة كلية واقتصر إهتمامهم على التمييز بين بعض أنواعها، فقصروا القروض مثلا على تغطية النفقات الإنتاجية .

وخلافا لهذا الوضع إزداد إهتمام المالية العامة الحديثة بالانفاق العام. وأصبح التمييز حسب طبيعة النفقة وأنواعها . فهى لا تقل أهمية فى نظر الكتاب الحديثين عن دراسة تحديد حجمها الكلى ، إذ تتغاير آثار النفقات العامة حسب طبيعتها. فالإعانات الممنوحة لصناعة تختلف عن الإعانات والمنح لطبقة من المحتاجين . فالأولى نفقات إنتاجية تهدف إلى رفع مستوى الصناعة وزيادة الانتاج بينما تهدف الثانية إلى رفع المستوى الاستهلاكى لطبقة المعانين .

ويمكن القول بصفة إجمالية (1) بأن الفكر الكلاسيكى نظر للنفقة نظرة كلية بينما ينظر الفكر الحديث للنفقة من ناحية الكيف .

وسنبحث فيما يلى تطور الفكر المالى بالنسبة لطبيعة النفقة ودورها، ويلاحظ أن هذا التطور كان أكثر عمقا بالنسبة لدور النفقة عنه بالنسبة لطبيعتها :

ا ـ نظرة الفكر المالي لطبيعة النفقة العامة : ويبين هذا التطور الانتقال من فكرة الدولة المستهلكة إلى فكرة الدولة الموزعة .

---

(1) Duverger, Instiutions Financieres P.U.F 1960
Finances publiques P.U.F. 1963

الفكر الكلاسيكي : لم يتعرض الكتاب الكلاسيك صراحة لطبيعة النفقة ولكن يمكن معرفة فكرهم بشأنها ضمنا من كتاباتهم . ويبــدو أنهم كانوا يعتبرون الانفاق العام بمثابة استهلاك للاموال ، إذ تقتطع الدولة جزءا من الأموال مايكفل لها القيام بالخدمات الموكولة إليها ، فتنتقص بذلك من مجموع السلع التى يتقاسمها المواطنون فيما بينهم . ويجدر الاشارة إلى أن الاستهلاك ليس ضارا فى حد ذاته إذا ما إنحصر فى الحدود الضيقة التى تمليها ضرورة قيام الدولة بالوظائف التى أنيط بها تنفيذها . فالدولة تقدم للمجتمع خدمات ضرورية لازمة كقيامها بخدمة الأمن والدفاع والعدالة . ولكنها مع ذلك تقتطع أكثر مما تمنح، مما يدعو إلى ضرورة تحديد دورها .

وقد عبر « ساى » عن هذا الفكر بان «أحسن نفقة هى الأقل حجما » وكما بينا فيما سبق يرجع هذا الفكر إلى استناده إلى مذهب الاقتصاد الحر الذى يؤمن بتفوق الدافع الخاص على التدخل الحكومى. فتدخل الدولة الاقتصادى أقل نفعا من قيام الفرد بهذا النشاط .

الفكر الحديث : تعتبر النفقة فى الفكر الحديث توزيع للثروة وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة لأخرى داخل المجتمع . فالدولة تشبه مضخة هائلة تمتص لتوزع وتؤثر وتوجه لتحقيق أهدافها .

ويستند هذا الرأى إلى فكرتين :

أولا : نظرة واقعية للدولة باعتبار انها خلق قانون مجازى لايستهلك إنما يحول ويعيد توزيع الأموال التى إقتطعتها من آخرين . وقد كان من الممكن أن يعتنق الكتاب الكلاسيك هذا التحليل ولكن مع تضمينه فكرهم فى

أن الدولة حينما توزع الأموال إنما ينطوى هذا التوزيع على إساءة لاستخدام الأموال العامة أى على ضياع فى الموارد الاقتصادية .

ثانيا : لا يسلم الفكر الحديث دائماً بتفوق الدافع الخاص . فقد تكون الدولة أكثر انتاجية من الفرد . فمثلا تمويلها للانتاج بأموال مكتنزة لدى الأفراد لا شك أن ذلك يعتبر إستخداما أفضل لهذه الأموال بدلا من تركها عاطلة فى يد الأفراد ولكن ليست كل نفقات الدولة بمثل هذه الإنتاجية ، فهناك نفقات عامة أقل إنتاجية من نفقات الفرد . ومثال ذلك قيام الدولة بإنفاق مبالغ كبيرة لسير الادارة الحكومية يحتوى جزئيا على استهلاك للاموال التى حصلتها ، فالفكر الحديث يميز بين النفقات الحقيقية (الاستهلاك بالنسبة للكلاسيك) وبين النفقات التحويلية ، فهو أكثر إتساعا من الفكر الكلاسيكى الذى يعتبر نفقات الدولة بمثابة استهلاك ينطوى جزئيا على رد للمنافع . وبذلك يبين فى الواقع أن الخلاف ليس عميقا بين الفكر الكلاسيكى والفكر الحديث حيث أن الأول لا يعتبر النفقة إستهلاكا بل هى نافعة أيضا حينما تقوم الدولة برد جزء مما اقتطعته بخنقها للمنافع المترتبة على قيامها بالوظائف القليلة التى أنيطت بها ، أى أن الكلاسيك قد اهتدوا إلى أساس الفكرة الحديثة التى تعتبر النفقة بمثابة تحويل .

ب- **دور النفقة :** يرتبط تطور دور النفقة وتغير دور الدولة فى الحياة الاقتصادية فلم تعد النفقة محايدة (النظرة الكلاسيكية) بل لها دور ايجابى

(النظرة الحديثة) يمكن الدولة من تحقيق أهداف معينة واحـــداث آثار محددة .

الفكر الكلاسيكي : يقصد بالنفقة المحايدة تلك النفقة التى لا تؤثر فى الحياة الاقتصادية أو فى حياة المجتمع بوجه عام، أى التى لا تغير من الدورة الاقتصادية فى الانتاج والتوزيع والإستهلاك التى تنتج من المنافسة الحرة بين الأفراد ولا تعدل من مراكز الطبقات الاجتماعية . ولذا فقد حد أنصار المذهب الحر من التدخل فى كلا الميدانين الاقتصادى والإجتماعى . فكل تدخل للدولة بطريق مباشر أو غير مباشر يعرقل سير القوانين الطبيعية التى تحقق التوازن ، وتمويل الدولة للاعانات والهبات للطبقات الفقيرة بواسطة الضرائب المفروضة على دخول الأغنياء اخلال بالتوازن الطبيعى تؤدى مثلا من ناحية الى خفض حجم مدخرات واستثمارات هذه الطبقة ، كما تؤدى من ناحية أخرى بتوزيعها على الطبقات الفقيرة الى رفع وزيادة الاسعار .

ويجدر بنا التساؤل عن مدى حياد النفقة؟ نجد أنه فى الواقع من الصعب القول بحيادها فكل نفقة (أو كل تغيير فى حجم النفقات) لها آثار إقتصادية ولو لم تكن مقصودة أو مرغوب فيها . ويمكن التدليل على ذلك بالنفقات العسكرية (نفقات استهلاكية بالنسبه للكلاسيك) . فهذه النفقات لها آثار عديدة على الاقتصاد القومى إذ أنها تحول الموارد والقوة العاملة إلى استخدام أقل إنتاجية فتقلل من حجم السلع الاستهلاكية والإنتاجية للاقتصاد القومى ، كما أنه يؤثر على ميزان المدفوعات بزيادة الواردات من العتاد الحربى وقد يحدث عجزا فيه إلى جانب ما يرتبه من ضياع فرصة استخدام العملات الأجنبية فى استيراد سلع

إنتاجية لازمة لزيادة وتنمية الدخل القومى . كما أن النفقات العسكرية لها آثار أخرى أيضا لأن النفقة العسكرية قد تكون أداة لتقدم العلوم التى تنعكس آثارها على الناحية المدنية . ومثال ذلك إعادة استخدام المصانع الحربية فى أوجه الانتاج المدنى. كذلك يكون الطلب الحربى جزءا هاما من الطلب على سلع معينة فيسمح بزيادة الاستثمارات فى الصناعات المنتجة لهذه السلع. هذا بالإضافة إلى الآثار غير المباشرة المترتبة على توزيع الدخول بواسطه الانفاق الحربى .

وبطريقة إجمالية تتحدد آثار الإنفاق العسكرى تبعا لهيكل هـــذه النفقات وأهدافها من ناحيـة وفقا للظروف الاقتصادية السائدة . فتختلف مثلا آثار الانفاق العسكرى وتتغاير آثاره من برنامج يرمى إلى الانفاق على الجيش بشكله التقليدى الذى تغلب فيه النفقـات على أفراده وعلى عتـاد لا يتطلب تجديدا فنيـا وتقدما علميا ، عنه فى برنامج يهدف الى تجهيز الجيش بعتاد حديث يتضمن انفـاق مبالغ هامة على البحث العلمى وعلى خلق صناعات هامة محلية بدلا من استيراد هذا العتاد من الخارج .

كذلك تتوقف آثار الانفاق الحـــربى على الظروف الاقتصادية السائدة أى على مـدى مرونة الهيـكل الانتـاجى ومدى تشغيل عناصر الانتاج . لأن ضعف مرونة الهيكل الانتاجى يؤدى إلى عدم تجاوب سريع فى عرض السلع لمقـابلة الزيادة فى الانفاق مما يؤدى إلى ارتفاع فى الأسعار بعكس الحـال إذا كان هيكل الانتاج مرنا حيث تسمح بزيادة فى عرض السلع وتشغيل لعناصر الانتـاج .

وقـد أدى الانفاق الحربى فى الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الثانيـة

١٩٣٩ - ١٩٤٥ الى مضاعفة الانتاج خلافا لما كان سائدا فى بدء الفترة سنة ١٩٣٩ .

وقد عزى الإقتصاديون تطور الانتاج وزيادته خلال فترة الحرب وما بعدها إلى تغير عميق فى هيكل السوق الداخلى وهيكل الإنتاج نتيجة ما أنشأته الدولة من المصانع التى انتقلت ملكيتها فيما بعد إلى الأفراد والتى أعيد استخدامها فى الإنتاج المدنى . بجانب توسع الافراد فى الاستثمارات نتيجة للدخول الموزعة أثناء الحرب والتى أحتفظ بجانب هام منها الى مابعد نهاية الحرب .

فحياد النفقة أمر كان من الصعب تحقيقه فى الماضى ويستحيل تحقيقه الآن خاصة وأن النفقات العامة تكون جزءا هاما من الدخل القومى . فكل زيادة أو انخفاض فى حجم النفقات وكل تغير فى محتوياتها أو تعديل فى هيكلها يرتب آثاراً عامة على الاقتصاد القومى . ولذلك نجد أن الكلاسيك قد افترضوا لضمان حيادالنفقة اتجاهين أساسيين لهذه النفقات أولها ضغطها و تقليل حجمها وثانيهما ثباتها. ومن الواضح ان التطور الحديث يخالف تماماً هذين الاتجاهين مخالفة كاملة . فمن ناحية نلاحظ تزايد النفقات العامة نتيجة اتساع نشاط الدولة ومن ناحية أخرى تغير حجم هذه النفقات تبعاً للاهداف الاقتصاديةالتى تبغى الدولة تحقيقها.

الفكر الحديث : ايجابية النفقة (La depense active)

ويقصد بالنفقة الايجابية (أو النفقة النشيطة) تلك النفقة التى تهدف الى احداث آثار أخرى اقتصادية واجتماعية الى جانب آثارها المالية . وقد أصبحت النفقات العامة أكثر وسائل الدولة أهمية لتحقيق الأهداف المختلفة وخاصة فى

الميدان الاقتصادى - فتعددت أشكال تدخل الدولة فى هذا الميدان سواء بمنح الاعانات أو بالقيام ببعض المشروعات أو بسيطرة كاملة على الاقتصاد القومى لتنفيذ خطة شاملة.

ولبيان آثار النفقات العامة يتعين الأخذ فى الاعتبار للحالات المختلفة التى يكون عليها الدخل القومى ، وأحجام هذه النفقات ، وبيان الطرق المختلفة التى تمول بها .

الفصل الثاني

ظاهرة ازدياد النفقات العامة

تعتبر ظاهرة ازدياد النفقات العامة إحدى السمات المميزة للمالية العامة فى هذا العصر(١) وهى ظاهرة عامة ومستمرة تتحقق فى جميع الدول على السواء متقدمة كانت أم فى طور النمو أيا كان نظامها السياسى والاقتصادى . وقد يحدث فى سنة ما أن تنخفض النفقات العامة عن سنة سابقة عليها لسبب أو لآخر ولكن ذلك لا يخل بالظاهرة العامة وهى الاتجاه المستمر لازدياد النفقـــات . وقد تلاحقت سرعة هذه الزيادة منذ الحرب العالمية الأولى مما رتب آثاراً هامة ليس فقط بالنسبة لعلم المالية بل للمجتمع بأكمله .

فقد ارتفعت النفقات العامة مثلا فى فرنسا من ٥ مليار فرنك عام ١٩١٣ إلى ٥٩٠ مليار فرنك سنة ١٩٦١ ، وفى الاتحاد السوفيتى من ٤٦٫٧ مليون عام ١٩١٨ إلى ٩٩ مليـار روبل عام ١٩٦٥ وفى مصر من ٨٫٨ مليون جنيه فى عام ١٨٨٠ إلى ٥٠٣ مليون عام ١٩٦٠ .

ولقد استرعت هذه الظاهرة نظر الاقتصادى الألمـــانى « فاجنر » فبين أن المقارنات الشاملة بين الدول المختلفة فى العصور المتتالية أثبتت أن الأمم السائرة فى ركب الحضارة يزداد نشـــاط حكوماتها محلية كانت أو مركزية إزدياداً

---

(١) ـ دكتور محمد عبد الله العربى : نفقات الدولة سنة ١٩٤٨

ـ دكتور محمود رياض عطيه . ظاهرة ازدياد النفقات العامة .

ـ محمد توفيق يونس . الميزانية المصرية فى السنوات الخمسين الأخيرة « مجلة مصر المعاصرة » .

ـ يوسف عبد المجيد عبد الرازق . ظاهرة ازدياد النفقات العامة فى مصر ـ رسالة ماجستير كلية التجارة بالاسكندرية سنة ١٩٥٩ .

مضطردا ، وأن هذا الازدياد ينصب على الكم والكيف وذلك سواء بالتوسع في أنشطة قائمة أو نتيجة القيام بمرافق جديدة ووفقا لهذا القانون الذى أطلق عليه قانون فاجنر تؤدى الزياده فى دخل وانتاج الدول الصناعية فى الفترة الطويلة إلى زيادة النشاط الحكومى فى شكله المطلق وبمعدل لاتقل نسبته عن معدل نمو الناتج القومى . وقد بنى فاجنر تنبؤاته على أساس شكوكه فى مدى فاعلية القطاع الخاص. فزيادة التصنيع توجب ضرورة تدخل الدول لأسباب عديدة منها اشباع حاجات المجتمع من الخدمات كالتعليم والصحة ،كذلك الحد من قوة الاحتكارات الخاصة ، والتخفيف من التقلبات الاقتصادية وتغيرات الأسعار . فتدخل الدولة شرط أساسى لحسن سير اقتصاد السوق .

ولكن يعيب هذا القانون :

١ ــ إنشاؤه لعلاقة سببية رئيسية بين العوامل الاقتصادية وزيادة الانفاق العام . فالانفاق لا يتحدد فى بلد ما نتيجة للسببيات الاقتصادية وحدها بل هناك العديد من العوامل التى لا تقل عنه فى أهميتها كالفكر السياسى والعوامل السكانية والظروف الاجتماعية والعسكرية والتقدم الفنى . كذلك ليس بشرط أن تكون زيادة الدخل القومى سببا لزيادة الانفاق بل قد يكون العكس صحيحاً أيضا . فزيادة الانفاق العام هى أحد أسباب نمو الدخل ويبدو ذلك بوضوح فى حالة الدول النامية .

٢ ــ هذا القانون أيضا وان كان واضحا بالنسبة لتقرير ظاهرة النمو المطلق للانفاق الحكومى الا أنه لا يبين بوضوح ضرورة نمو الانفاق بمعدل نسبى لا يقل أهمية عن معدل زيادة الناتج القومى . وقد أوضح البعض من تحليل الاحصائيات أن معدلات الزيادة تختلف حسب مراحل النمو ، وأنها تزداد كلما ارتفع مستوى المعيشة ولكنها تبدأ بعد ذلك فى الانخفاض .

٣ـ كذلك فان قانون فاجنر يغفل توقيت الزيادة فى النشاط الحكومى . وقد حاول بعض الكتاب « بيكوك ووايزمان » بيان بعض خصائص هذه الزيادة والنمط الزمنى لاتجاهات الانفاق العام معتمدين فى دراستهم على تطور الانفاق العام فى المملكة المتحدة . فاظهروا أن الزيادة فى الانفاق لم تتم بأسلوب مستمر بل تمت بطريقة متقطعة وعلى درجات وأن معظم الزيادة المطلقة أو النسبية فى النشاط الحكومى قد تحققت فى فترات القلاقل والهزات الاجتماعية . وأنه يتعذر بعد الوصول إلى مستوى معين من الانفاق الحكومى التراجع إلى مستوى أقل ، بل أن توافر الإيرادات وتقبل الأفراد تحمل العبء الضريبى يشجع على تزايد النشاط والانطلاق الى درجة أعلى وأشباع حاجات كانت مهملة من قبل ثم تسلط الضوء عليها وتبلورت أهميتها وظهرت ضرورة معالجتها بواسطة السلطة المركزية .

ولا شك أن هذا التحليل الأخير يعد إسهاما لتفهم ظاهرة زيادة النفقات العامة فى الدول الصناعية بادخاله عدد من العناصر المؤدية إلى هذه الظاهرة والموضحة لأسلوب سيرها ، كما أنه يشير إلى استمرار ظاهرة الزيادة واستحالة التراجع فيها. فقد ظهر من التجربة عدم نجاح ضغط النفقات العامـــة إلا فى حالات نادرة وبدرجة محدودة ولفترة وجيزة تنفيذاً لسياسة محددة . فمن المستحيل تخفيض النفقات بصفة مستمرة لأن فى ذلك مخالفة لطبيعة الأشياء والاتجاه الســـائد فى المجتمعات نحو التوسع فى النشاط الحكومى نتيجة لنمو الحاجات الجماعية . وتظهر صعوبة ضغط النفقات فى عدد من العقبات يتعذر التغلب عليها لأنها فى حقيقتها تعبير عن الظاهرة الأساسية لنمو النفقات العامة . فضغط النفقات بصفة مستمرة يمس مصالح الأفراد ويحد من دخولهم سواء كعاملين فى القطاع الحكومى أو كبائعين لمنتجاتهم ، وبالتالى فانه يقلل من مقدار الاشباع الذى تتيحه السلطة العامة وقد يكون ذلك أكثر إضراراً ودافعا للتزمر وسببا فى إثارة القلاقل الإجتماعية

من زيادة الأعباء الضريبية . كذلك فان هذا الضغط الانفاق قد يؤدى إلى الاخلال بسير المرافق العامة وبارتباطات سابقة للحكومة وباضطلاعها باشباع حاجات عامة تقررت، كما أنه يحد من الاستفادة من نفقات ضخمة تمت وتولدت عنها منافع هامة يتطلب إستمرارها ضروة الانفاق لتشغيلها وصيانتها .

وهكذا نتبين أن ظاهرة زيادة النفقات ظاهرة مستمرة ويمكن إرجاعها إلى عوامل عديدة سياسية وإقتصادية وإدارية واجتماعية وهى تشارك جميعاً فى استمرار هذه الظاهرة وان اختلف الكتاب فى مدى تقدير أهمية كل عنصر منها

وسنعرض أولا : لدراسة أسباب ظاهرة الازدياد .

ثانيا : اتجاهاتها وآثار هذه الزيادة .

ثالثاً : قياس أهمية النشاط المالى للدولة .

اولا ــ اسباب ظاهرة ازدياد النفقات العامة :

ويجدر أن نفرق بالنسبة لأسباب زيادة النفقات بين الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية .

ويقصد **بالاسباب الظاهرية** تلك الأسباب التى تؤدى إلى تضخم فى الرقم الحسابى للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة فى التكلفة الحقيقية أى فى كمية السلع والخدمات المستخدمة لاشباع الحاجات العامة .

ويقصد **بالاسباب الحقيقية** تلك العوامل التى تؤدى إلى زيادة فعلية فى القيمة الحقيقية للنفقات العامة فى إقليم معين إذا ظل سكانه ومساحته بدون تغيير .

اولا : الاسباب الظاهرية :

ا ـ انخفاض قيمة النقد :

نتيجة لهذا الانخفاض تزداد عدد الوحدات النقدية التى تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة، فتتضخم أرقام النفقات العامة رغم عدم تغير حجم السلع والخدمات التى تحصل عليها الدولة لإشباع الحاجات العامة . ويلاحظ أن هذا الانخفاض فى قيمة النقد لا يؤدى فى بعض الحالات المحددة إلى زيادة فى الانفاق الحكومى بل إلى تخفيض من عبء هذا الانفاق ، ومثال ذلك حالة سداد القروض العامة ودفع أقساطها بنقود تدهورت قيمتها . إلا أن ضآلة نسبة هذا النوع من الانفاق إلى إجمالى النفقات العامة لا يغير من أهمية الزيادة فى الانفاق الكلى .

وتتطلب معرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة تعديل النفقات موضوع المقارنة باستخدام الأرقام القياسية لنفقات المعيشة وأسعار الجملة حتى يمكن تتبع التطور على أساس وحدات نقدية لها قيمة ثابتة .

ب ـ اختلاف طرق المحاسبة :

يتعين الأخذ فى الاعتبار لتغير طرق إعداد الحسابات العامة التى توجد إختلافاً فى طريقة تسجيل النفقات العامة فى الميزانية. فقديما كان مبدأ الايرادات الصافيه هو المبدأ السائد بمعنى أن يخصم من حصيلة ايرادات الضرائب تكاليف جبايتها فلا يظهر فى هذه الميزانية إلا الإيراد الصافى للضرائب ، وفى ذلك تسجيل للنفقات العامة بأقل مما أنفق فى الواقع . أما فى العصر الحديث فتظهر الميزانية كافة أنواع المصروفات وكافة الإيرادات مما يؤدى إلى قيد نفقات عامة

كانت قائمة ولكن لم تكن تسجل فى الميزانية من قبل، ألا وهى تكاليف جباية الضرائب، فالزيادة هنا زيادة ظاهرية وليست حقيقية وترجع إلى اختلاف فى فن قيـــد النفقات العامة فى الميزانية .

ولذا فيمكن معرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة باستخدام الوسائل الآتيـة للحصول على نسب تقريبية تستبعد فيها آثار الزيادة الظاهرية للنفقات :

١ ــ استخدام الأرقام القياسية لإستبعاد إرتفاع الأسعار أى انخفـاض قيمة العملة.

٢ ــ مقارنة نسب الانفاق العام إلى مجموع الدخل القومى فى السنوات المختلفة ولاتحول التغيرات التى تطرأ على قيمة العملة دون صلاحية هذا المقياس، إذ أن هذه التغيرات تؤثر على كلا العاملين معا، أى على الانفاق والدخل.

٣ ــ معرفة نصيب الفرد فى الانفاق لإستبعاد الزيادة الناجمة عن زيادة السكان .

ثانيا ــ الاسباب الحقيقية لزيادة النفقات:

١ ــ الاسباب الاقتصادية :

(١) زيادة الدخل القومى :

تعتبر زيادة الدخل القومى عامل هام فى الزيادة الحقيقية للانفاق. فالنفقات العامة وان كان لها طابع خاص سياسى متميز عن الإيرادات العامة إلا أنها تخضع فى حدود معينة لهيكل الاقتصاد القومى . ويظهر ذلك بوضوح من تتبع زيادة النفقات العامة فى مختلف مراحل تطور اقليم معين عبر الزمن .

وتعتبر الزيادة فى الانفاق نتيجة منطقية لنمو الدخل القومى . إذ يمكن تشبية

النفقات العامة بالنسبة للدولة بالنفقات الكمالية بالنسبة للفرد التى تزداد بارتفاع الدخل ، قانون انجل ، فكلما ارتفع مستوى معيشة الأفراد كلما ازدادت ايرادات الدولة اللازمة لتمويل النفقات المتزايدة ، وكلما قلت مقاومة الأفراد لها وبدا يسهل على الدولة اقتطاع مبالغ أكبر من دخولهم للتوسع فى نشاطها والقيام بعدد أكبر من الخدمات وتحسين نوعيتها نتيجة ارتفاع مستوى دخل الفرد وزيادة التقدم الفنى ونمو الانتاج القومى .

وتبين الدراسات الاحصائية توافقا بين زيادة الدخل وزيادة الانفاق فى دول عديدة . فتبلغ نسبة النفقات الجارية الى الناتج القومى فى عام ١٩٥٣ ٩ر٤ ٪ فى نيجيريا و٨ر٨٪ فى الهند ، ٤٢ ٪ فى ايطاليا ، ٣٤ ٪ فى انجلترا . ولكن هذه القاعدة ليست مطلقة وصالحة فى جميع الحالات وذلك لعاملين أساسيين هما :

ا - الفكر السياسى لاترتبط النفقة العامة بالثروة القومية فقط ولكنها تتعلق أيضا بالفكر السياسى السائد فى الدولة . فاختلاف حجم النفقات بين دول فى مركز اقتصادى متساو يمكن ارجاعه الى مدى تطبيق المبادىء الاشتراكية فى كل منها .

ب - حجم وثبات ايرادات الدولة : ويتضح هذا خاصة فى الدول النامية التى تعتمد أساسا فى مواردها على إنتاج وتصدير محصول واحد . فبينما نجد ثباتا واستقرارا بالنسبة للدول المصدرة للبترول كفنزويلا مثلا نجد تغيرا وتقلبا فى موارد بلدان أخرى تعتمد على تصدير مواد أولية زراعية كالقطن فى مصر (خاصة قبل خروجها من الكتلة الاسترلينية سنة ١٩٤٧) ، والبن فى كولومبيا ففى هذه البلاد الأخيرة تتغير النفقات العامة تبعا لتقلب الصادرات فتزداد بزيادتها وتنخفض بانخفاضها .

ولكن رغم هذين العاملين فان النفقات العامة ترتبط بطريق مباشر وغير مباشر بالزيادة فى الدخل . فقد أدت حركة التصنيع فى البلاد الأوربية منذ زمن بعيد إلى قيام الدولة بخدمات رئيسية لازمة لنمو الاقتصاد كانشاء الطرق والموانى والمطارات . كذلك ازدادت خدماتها نتيجة تركز السكان وهجرتهم إلى المدن الصناعية الكبرى ، وقد كان لتقدم العلوم والفنون أثره أيضا فى زيادة تكاليف الخدمات التى تقوم بهـــا الدولة فى مختلف نواحى النشاط من دفاع وتعليم وصحة . . . الخ

ب ـ تطور الفلسفة الاقتصادية السائدة :

كان من نتائج نظام الاقتصاد الحر بالنسبة للمالية العامة ، أن انحصرت وظائف الدولة فى حدود معينة فى الدفاع والمحافظة على الأمن والقضاء فقلت نفقـاتها .

ولكن أدت عيوب هذا المذهب التلقائى : من بطالة منتشرة ، وتكتل واحتكارات وعدم عدالة فى توزيع الدخل إلى ضرورة تدخل الدولة . وقد اتسم هذا التدخل فى البداية بمعالجة عيوب النظام والتخفيف من مساوئه دون تعديل لكيانه أى دون توجيه لقوى السوق التلقائية التى تحقق التوازن وتزيد من الرفاهية . فتدخلت الدولة بمنحها الاعانات وبتوسعها فى النفقات الاجتماعية . غير أن هذه الوسائل لم تنجح فى ابعاد الأزمات الاقتصادية مما دعا إلى ضرورة تدخل الدولة لا للمعالجة فحسب ولكن لتوجيه الاقتصاد ووضع الخطط الاقتصادية لضمان استقرار الدخل وعدم تقلبه وتنميته بصفة مستمرة .

فترك النشاط فى يد الأفراد قد يؤدى إلى اهمال العديد من الأنشطة دون اشباع ، إما للمخاطر التى تحيط بهـــا أو لعدم تحقيقها للربح أو لضخامة الأموال التى يتطلبه أمر القيام بها . كذلك فقد تخلق الاحتكارات التى تعمل على استغلال

المستهلك والعاملين وتنويه استخدام الموارد ولا تطور من وسائل إنتاجها إذا تعارض ذلك مع هدفها فى تحقيق أكبر ربح ممكن . كذلك فقد اتضح فى الدول المتخلفة أن القطاع الخاص بامكانياته المحدودة عاجز عن تحقيق أهداف التنمية والارتفاع بمستوى الدخل . وقد ترتب على ذلك ازدياد فى نشاط الدولة فقامت بالعديد من المشروعات فى القطاعات المختلفة سواء كان ذلك لسد نقص نتيجة عدم قيام الأفراد بالنشاط ، أو للسيطرة على القوى الاقتصادية بتأميمها البنوك والشركات وتحطيمها الاحتكارات القائمة ، أو للحصول على موارد لازمة لتمويل المشروعات الضرورية والواجب تنفيذها فى القطاعات المختلفة .

من هنا يتضح أن التغير فى الفلسفة الاقتصادية قد أدى الى التوسع والزيادة فى النفقات العامة . فلا تقتصر الدولة على دور محدود تاركة النشاط الاقتصادى خاضعاً للقطاع الخاص بل على الدولة أن تتدخل فى كل حالة ترى فيها ما يحقق ويزيد من الرفاهية العامة . فهى توجه وتخطط وتراقب القطاع الخاص وتحل محله إذا كان ذلك هو الطريق لضمان زيادة الدخل واستقراره .

وقد اتضح من التطبيق العملى أن استخدام الأساليب غير المباشرة قد يعجز عن تحقيق الهدف بدقة ، وأن سياسة الدولة تكتسب فاعلية أكبر بسيطرتها على جزء من الاقتصاد القومى يخضع مباشرة لقراراتها وتتحكم فى إنتاجه واستثماراته.

وقد كان لانتشار المبادىء الاشتراكية أثره أيضا فى زيادة أهمية القطاع العام فى بلدان عديدة ، خاصة وقد تولى السلطة فى كثير منها حكام يؤمنون بالملكية الجماعية لوسائل الانتاج وبضرورة توجيه الموارد الاقتصادية لا بغرض تحقيق

الربح بل لغرض اشباع حاجات المجتمع وتحقيق المساواة وعدالة توزيع الدخل . وقد أدى هذا الى تأميم وسائل الانتاج والكثير من المشروعات . فقامت الدولة بتأميم الصناعات الأساسية والبنوك ، والشركات الصناعية والتجارية ، ووسائل النقل ، والتجارة الداخلية والخارجية .

ويختلف مفهوم التأميم باختلاف المبادىء والمذاهب . فالفكر الماركسى يبين أن الهدف من الثورة الاشتراكية هو وضع نهاية للملكية الخاصة لوسائل الانتاج ويعتبر التأميم أداة أساسية لتغير الهيكل السياسى والاجتماعى للدولة الجديدة وأداة لتوزيع عادل لناتج النشاط الاقتصادى . فهو شرط لتحقيق العدالة الاجتماعية التى بدونها تصير العدالة السياسية والقانونية مجرد سراب نتيجة سيطرة الملكية الخاصة على تنظيم الدولة . فالتأميم هو أداة لتحرير الدولة وتحرير الفرد ، وخلق علاقات إنسانية جديدة بين الأفراد العاملين .

ولكن قد يتم التأميم فى بلاد أخرى دون الوصول إلى المرحلة التى تنادى بها الماركسية فيعكس ذلك تطور المبادىء والنظم لتحقيق العدالة الإجتماعية وحماية حقوق العمال والمستهلكين . فقد تطورت الملكية من حق مطلق يمكن أن يكون الإنسان موضوعا له « حالة الرق » إلى وظيفة إجتماعية تنتج من مجهود الفرد والمجتمع . فيخضع بذلك حق الملكية لمختلف مطالب المجتمع ويمارس بحيث لا يسىء ولا يستغل المجموعة . فليس للملكية نفس القدسيـــة التى تمتعت بها فى الماضى ، وللمجتمع أن ينقل الملكية الخاصة إلى نطاق القطاع العام لتحقيق الأهداف التى يبغيها .

ويمكننا بذلك تعريف التأميم بأنه نقل ملكية المشروع الخـــاص إلى القطاع العام تنفيذاً لأهداف سياسيه واقتصاديه واجتماعية . فلا يوجد تأميم حين تخلق

الدولة منشأة جديدة أو حين تمنع النشاط الخاص من ممارسة نشاط معين ، فكل مرفق اقتصادى قد لا يكون مصدره التأميم ولكن كل تأميم يخلق مرفق اقتصادى وقد يكون التأميم كليا أو جزئيا وقد يكون مقابل تعويض عادل أو بغير تعويض، أي مصادره .

وبذلك نتبين أن اتساع النشاط الحكومى كان نتيجة لتطور الأحداث والفكر الاقتصادى . فهو فى الدول الرأسمالية ضرورة لضمان حسن سير اقتصاد السوق ومعالجة مشاكله وضمان الارتفاع بالدخل وتحقيق استقراره . وهو فى الدول الاشتراكية نابع من فلسفتها التى ترتكز على مبادىء جوهريه أهمها ملكية جماعية لوسائل الإنتاج، وإدارة ديمقراطية لهذه الوسائل ، وتوجيه لموارد المجتمع لإشباع حاجاته. أما فى الدول المتخلفة التى تتطلع إلى التنمية فتدخل الدولة أمر حتمى لتعبئة الموارد والقيام بالاستثمارات الضخمه لتحطيم حلقة الفقر وبلوغ مرحلة الانطلاق الاقتصادى .

٢ ــ الاسباب الادارية :

ترتب على اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها نتيجة للتطور الاجتماعى والسياسى خلق العديد من الوزارات والإدارات المختلفة للقيام بهذه الخدمات والاشراف على المشروعات المؤممة والمشروعات التى ساهمت فى إنشائها أو أنشأتها بمفردها ، أو للرقابة على المشروعات الفرديه . والمشاهد فى الدول المختلفة أن وظائف الدولة تتطور بطريقة أسرع من تطور الأداة الحكومية . فالإدارة الحكومية تميل إلى الركود فى حين أن وظائف الدولة تتطور بطريقة مستمرة مما يؤدى الى ظهور تفاوت واضح بين هذه الاداة الحكومية والأغراض التى تحققها فيزداد عدد موظفيها وترتفع تكاليفها .

كذلك فقد لوحظ اتجاه نحو تزايد عدد الموظفين بنسب تفوق كثيرا نسبة تزايد العمل «قانون باركنسون»، فتتضخم نفقات الأداء دون أن يقابل ذلك زيادة في كمية العمل النافع وتحسين في الانتاج. فالمسئولون عن السلطة يميلون إلى زيادة عـــدد التابعين - لا المنافسين - وإن لم تكن هناك حاجة حقيقية لهم، وهؤلاء بدورهم يزيدون من عدد التابعين مما يؤدي في النهاية إلى اشتراك عـدد كبير من الموظفين فيما يمكن أن ينجزه شخص بمفرده من أعمال. فالكل مشغول والكل يعمل رغم عدم تغير العبء الفعلي للعمل ومع ذلك تتحقق النتائج بعد فترة زمنية أطول وتبديد أكبر للطاقات.

يمكن أيضا أن نشير إلى الزيادة الواضحة في نفقات الادارة الحكومية في الدول المتخلفة، ومرجعه الى سوء تنظيم الأداة الحكومية وانخفاض إنتاجيتها وبطء سيرها وتعقيد إجراءاتها وضعف الشعور بالواجب وعدم الحرص على أموال الدولة والنظر إلى الوظيفة العامة في حالات كثيرة كمكافأة للانصار لا كخدمة عامة تتطلب كفاءة معينة، بجانب التبذير والنفقات المظهرية الكبيرة التي يحاط بها كبار موظفي الدولة.

ويلاحظ أن نسبة النفقات الادارية إلى الدخل الاجمالي تقل مع ازدياد الدخل وارتفاع مستوى المعيشة. فقد بلغت في الأرجنتين ٥ر٥ ٪ وفي الهند ١ر٣ ٪ وفي انجلترا والولايات المتحدة ٤ر٢ ٪ ويمكن إرجاع ذلك إلى تنظيم الادارات المختلفة وارتفاع مستوى الكفاية الإنتاجية للموظفين وارتفاع نسبة التعليم في الدول ذات الدخل المرتفع.

٣ - أسباب مالية :

ا - تطور الفكر المالي :

يرتبط هـذا العامل بتطور الفلسفة الاقتصادية وإتساع دور الدولة. فقد

ترتب على تطور هذا الفكر إزدياد في النفقات العامة فى ميادين عديدة بعد أن إنحصرت زيادة النفقات العامة فى البدء فى ميدان ضيق حدده الفكر الكلاسيكى . ولكن الفكر الحديث باعترافه بايجابية النفقة ونفعها وبامكان إستخدام الفن المالى بوجه عام فى توجيه النشاط الاقتصادى والاجتماعى حطم الحدود القائمة على الانفاق الحكومى ، وأزال العقبات التى تحد من نشاط الدولة وأخرجها من نطاقها المحدود . فبينما كان الفكر الكلاسيكى يجعل من التضييق فى الإنفاق مبدأ رئيسيا أصبح من الصعب الآن الدفاع عن هذا المبدأ . فقيام الدولة بالمشروعات العامة أجدى وأنفع للافراد من تقليل الدولة لنفقاتها . كذلك فان زيادة الإنفاق العام فى حالات الكساد ضرورة لزيادة الطلب الكلى ورفع مستوى النشاط الاقتصادى وزيادة العمالة .

ولكن يتعين الحذر من التوسع فى الإنفاق حتى لا يكون ذلك وسيلة لضياع الأموال العامة ، بل يجب أن يكون الهدف هو تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع بأقل تكلفة .

ب ــ سهولة الاقتراض :

اعتبرت القروض فيما مضى وسيلة إستثنائية لتغطية النفقات العامة وكان سبيل الدولة فى الحصول عليها هو الاتجاه إلى كبار الماليين الذين تخضع لشروطهم، وضعها فى ذلك وضع الأفراد . وقد كانت هذه الشروط والأعباء المترتبة على الإقتراض العام ضمانا إلى حد ما ضد الاسراف فى الالتجاء إليه. غير أن إزدياد الحاجات العامة وعدم كفاية الضرائب لتمويلها دفعت الدولة إلى الاقتراض مراراً وبكثرة . فاستخدمت الوسائل العديدة للوصول إلى مدخرات المجتمع باغراء الأفراد على الاكتتاب فى قروضها بمنحهم ميزات عديدة كاعفاء الفوائد

من الضرائب ، ومكافآت السداد والنصيب ، ودفع الفوائد بالذهب فى الأوقات التى تتدهور فيها قيمة النقود ، وعدم قابلية السندات للحجز . كذلك عمدت الدولة إلى اصدار سندات ذات فئات ضئيلة لتمكن صغار المدخرين من إستثمار أموالهم فيها . كما تساهم البنوك وشركات التأمين بنصيب وافر فى الاكتتاب فى القروض العامة ولا شك أن سيطرة الدولة بتأميم هذه المؤسسات ستزيد من مساهمتها .

ولا تكتفى الدولة بالاقتراض الاختيارى بل تلجأ أحيانا إلى الاقـــتراض الاجبارى بطريق مباشر وغير مباشر بما يقرب القرض من الضرائب لفقدان المكتتب حريته فى الاختيار .

وتجدر ملاحظة أن الاقتراض فى حد ذاته يرتب زيادة فى النفقات العامة نتيجة خدمته واستهلاكه . وقد بلغت نسبة أعباء الدين إلى الميزانية العامة فى فرنسا ٤ر٩ ٪ ١٩١٣ - ١٩١٤ ، إرتفعت إلى ٢٨ ٪ ١٩٢٩ - ١٩٣٠ أما انجلترا فتزايد أعباء الدين عن هذه النسب لاعتمادها على الاقتراض أساسا لتمويل نفقات الحرب ، فتبلغ نسبة فوائد الدين العام فقط دون أقساط استهلاكه ١١ ٪ فى عام ١٩١٣ - ١٩١٤ ، ٣٧ ٪ ١٩٢٩ - ١٩٣٠ .

جـ — وجود فائض فى الايرادات :

من المبادىء المالية السليمة عدم تحصيل الدولة لأموال تزيد على مايلزمها من نفقات لتقديم خدماتها والقيام بنشاطها . ولكن قد يحدث نتيجة سوء تقدير النفقات الواجب تغطيتها أن تحصل الدولة على مبالغ أكثر مما يتطلبه إنفاقها مما يؤدى الى ظهور فائض فى الإيرادات .

وفى الظروف العادية قد يكون لوجود هذا الفائض الذى لاتستهدف الدولة من تكوينه غرضا خاصا مساوىء معينة . إذ قد يغرى القائمون بالأمر

على التبذير فى الأموال العامة بايجاد أبواب جديدة فى الإنفاق قد يتعذر ضغطها حينما تدعو الحاجة إلى ذلك . وليس المقصود بعدم وجود فائض هو منع وجوده فقد يكون أداة لازمة للاستقرار الاقتصادى فى حالات معينة . إذ تعمد سياسة الدولة فى أوقات التضخم إلى إمتصاص القوه الشرائيـة الفائضة لتحد من إرتفاع الأسعار ولتتولى انفاق هـــذا الفائض فى فترات الكساد لتساعد على إنتعاش الاقتصاد القومى ورفع مستواه .

٤ ـ اسباب اجتماعية :

ا ــ تطور الفلسفة الاجتماعية :

إقتصرت الدولة فى ظل مبدأ الاقتصاد الحر على وظائف محددة تاركة مجال النشاط الاقتصادى لتصارع الأفراد . وقد اكتفت الدولة بكفالة حسن سيروحماية هذا النشاط دون محاولة التدخل فيه. وقد كان من جراء تصارع الأفراد فىالميدان الاقتصادى أن نتجت آثار هامة فى الميـدان الاجتماعى . فقد تم التصنيع مقـابل آلام إجتماعية ضخمـة تحملتهـا الطبقات الفقيرة واعتبرها بعض الكتاب ضريبة التقدم ، ونادوا بعدم تدخل الدولة فى الميدان الإجتماعى بمناصرة طبقة علىأخرى أو بحماية وتقوية مركز الطبقة الضعيفة . فكل تدخل للدولة بطريق مباشر أو غير مباشر يؤدى إلى إخلال بالتوازن ، ويعوق تطبيق القوانين الطبيعية التى تحقق الزيادة فى الانتاج والتقدم فى التصنيع . فاعانة الفقراء هى من قبيل الاحسان الذى يقوم به الأفراد الأغنيـاء ولاتتحمله الدولة .

وقد أدى تقـدم الوعى الاجتماعى وإنتشار المذاهب الاشتراكيـة وقوة الطبقة العاملة إلى العدول عن هذا الموقف . فمن غـير المنطق أن تترك الطبقات الفقيرة عاجزة ، بل يتعين مد يد العون لهـا ورفع مستواها . فليس هدف المجتمع

هو تحقيق الزيادة فى الانتاج ورفع مستوى الدخل بل تحسين توزيعه وإقامة العدالة الاجتماعية وتوفير الخدمات للجميع فى الميادين المختلفة من تعليم وصحة وإسكان .. الخ .

وقد ساهمت الأزمة الكبرى سنة ١٩٢٩ فى يادة النفقات الاجتماعية والتوسع فى الاعانات والخدمات لتحسين الظروف الاجتماعية لمن لا يملك الوسيلة باعتبار ذلك واجب يمليه التضامن الاجتماعى . ومنذ الحرب العالمية الثانية قامت دول عديدة باعداد برامج إجتماعية لرفع مستوى معيشة شعوبها وتحرير الأفراد من الحاجة ، فالبؤس تبديد للقوى المادية والمعنوية لا يمكن قبوله فى مجتمع جديد ، كذلك فان ، الفقر خطر يهدد رفاهية المجتمع بأكله ، [1] . وقد قدمت الهيئات والمؤتمرات الدولية توصياتها فى هذا الشأن . « فلكل فرد الحق فى الضمان فى حالة التعطل أو المرض أو الترمل أو الشيخوخة وفى كل حالة تنخفض فيها وسائل عيشه لأسباب خارجة عن إرادته » .

ونتيجة لهذا أعدت الدول المختلفة نظما للضمان الاجتماعى تقوم أساساً على ضمان وسائل العيش للافراد وكفالة العلاج الطبى لهم . وتختلف هذه النظم فى مدى شمولها ونطاق تطبيقها ، ولكنها تتأثر بتطور مفهوم الضمان الاجتماعى الحديث الذى يهدف إلى العموم والشمول بمعنى أن يستفيد منه كافة الأفراد وأن يغطى كافة المخاطر التى يتعرضون لها . فنجد الضمان الاجتماعى الاجبارى الذى يساهم فيه المستفيدون بنصيب معين ، وكذلك نجد المعونات الاجتماعية التى تسد نواحى النقص فى النظام الأول إذا لم يكن عاماً أو شاملا . ولاشك أن لهذه البرامج فائدتها الاجتماعية وفائدتها الاقتصادية أيضا وذلك بتوزيعها لقوة

---

(١) إعلان حقوق الانسان سنة ١٩٤٨ .

شرائية لطبقات ميلها الحدى الاستهلاك كبير فتزيد من الطلب الفعال وتساهم فى زيادة العمالة ورفع مستوى الدخل .

ب ـ زيادة عدد السكان : ـ

من الطبيعى أن تؤدى زيادة السكان إلى زيادة الانفاق العام نتيجة توسع الدولة فى خدماتها ورفع مستواها . فقد زاد نصيب الفرد من الخدمات فى مصر بحوالى خمسة أضعاف خلال خمسين عاما . فارتفع من ١٠٠ر١ جنيه سنة١٧٩٧إلى ٢١٨ر٥ جنيه فى عام ١٩٤٦/١٩٤٧ .

ولا تؤثر الزيادة فى السكان على حجم النفقات العامة فقط بل تؤثر كذلك فى اتجاهات هذه الزيادة .. فالتوسع فى الانفاق يتوقف على هيكل السكان وتوزيعهم الجغرافى. ففى جيل تزداد فيه نسبة الأطفال ترتفع النفقات الموجهة لرعايتهم كانشاء دور الحضانة وزيادة الاعانات بعكس الحال فى جيل تزيد فيه نسبة الشيوخ إذ تتجه نفقات الدولة إلى زيادة المستشفيات ودور النقاهة .

كما تتأثر الزيادة فى الانفاق بالتوزيع الجغرافى للسكان وذلك باختلاف حجم الانفاق ونوعه فى المدن الكبرى عنه فى القرى والمدن الصغرى . إذ تتطلب الأولى زيادة فى الانفاق نتيجة إرتفاع تكاليف الخدمات التقليدية ، بالإضافة إلى ظهور نفقات خدمات جديدة . فالمحافظة على الأمن فى مدينة كبيرة تتطلب تنظيما أوسع وتخصصا أكبر وزيادة فى الامكانيات لأداء هذه الخدمة .

ويمكن تعميم هذه الملاحظة بالنسبة لبقية المرافق. كذلك فإن للحياة فى المدينة تتطلب خدمات إضافية للمحافظة على المستوى الصحى ، والتعليمى ، والترفيهى السكان كمراقبة الأغذية وتنظيم توزيعها وإنشاء الحدائق العامة .. الخ .

وتبين لنا الاحصائيات فى الولايات المتحدة أن نصيب الفرد فى مدينة يزيد عدد سكانها عن مليون نسمة يبلغ حوالى ثلاثة أضعاف نصيب الفرد فى مدينة يقل تعدادها عن ٢٥ ألف نسمة .

٥ ـ اسباب سياسية :

يمكن إرجاع الزيادة فى النفقات العامة إلى تطور الفلسفة السياسية سواء فى الداخل نتيجة إنتشار المبادىء الديمقراطية ونمو مسئولية الدولة ، أو فى الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولى ،

ا ـ انتشار المبادىء الديمقراطية :

أدى إنتشار هذه المبادىء إلى وصول ممثلى السواد الأعظم من الشعب إلى السلطة . فاستخدمت الطبقة الحاكمة القانون لصالحها . فوضعت التشريعات لتحسين حالها ، ونصرة الطبقة العاملة ، خاصة وأن الطبقة الغنية هى التى تتحمل العبء بزيادة الضرائب المفروضة عليها . وقد ترتب ذلك إزديادا فى الإنفاق لتحسين مركز الطبقة الفقيرة ورفع مستواها والعمل على زيادة الدخل وعدالة توزيعه .

ولكن إذا كان لهذه النفقات نفعها فى رفع المستوى الصحى والثقافى والأدبى والاقتصادى ، فانه يؤخذ على النظم الديمقراطية إسراف وتبذير فى بعض النفقات لمحاولة الأحزاب الحاكمة إرضاء ناخبيها ومكافأة أنصارها . ولكن هذا العيب للنظام الديمقراطى لايعفى النظم الأخرى من عيوب أيضا . ففى النظام الفردى الدكتاتورى تزداد النفقات المظهرية ونفقات الاجهزة البوليسية التى تستخدم لقمع حرية الأفراد وإبقاء السلطة الحاكمة .

ب ـ نمو مسئولية الدولة :

ترتب على انتشار المبادىء الديمقراطية تغير النظرة إلى الدولة . فهى ليست

سلطة آمرة لا يملك الأفراد لها سوى الخضوع ، بل هى مجموعة من المرافق العامة الموجهة لخدمة الجمهور فاذا ترتب على نشاطها ضرر لأحـــد الأفراد فليس هناك مايمنع من مقاضاتها لتعويضه عمـــا لحقه من ضرر فيشارك المجتمع بذلك فى تحمل عبء المخاطرة المترتبة على سير المرافق العامة . وقد ساعد على نمو مسئولية الدولة ضغط الرأى العام وكتابات رجال القانون ووجود قضاء إدارى .

ويختلف هذا الوضع كثيرا عما كان مقررا حتى أواخر القرن الماضى فى عدم مسئولية الدولة . إذ كان تقرير مسئولية الدولة يعد تعطيل للمصالح العامة ، وليس لصاحب الحق سوى مقاضاة الموظف الذى ارتكب الخطأ بعد أن يستأذن فى ذلك السلطات المختصة .

٣ ـ نقاء اخلاق الساسة والقائمين بالامر :

ترتبط الزيادة فى النفقات العامة بمدى نقاء أخلاق الساسة والقائمين بالأمر . ولكل أمة ساستها . فاذا تساوى دولتان فى كل شىء إلا أخلاق الساسة ، فاننا نجد أن الدولة التى يحكمها أشخاص يمتازون بالنزاهة والأمانة تقل نفقاتها عن الدولة التى يحكمها أشرارها وسفاؤها .

٤ ـ نفقات الدولة فى الخارج :

أدى نمو العلاقات الدولية إلى ازدياد النفقات العامة . فقد زادت أهمية التمثيل الدبلوماسى وارتفعت النفقات المعتمدة لتدعيمه . وكذلك إزدادت نفقات إشتراك الدول فى المنظمات الدولية كهيئة الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها والمنظمات الإقليمية المختلفة كجامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الاقتصادى الأوربى . وقد زادت نفقات وزارة الخارجية فى الجمهورية العربية المتحدة من ١٧٠ ألف جنيه

فى سنة ١٩٥٥ إلى حوالى ٦ مليون جنيه سنة ١٩٦٠ . كذلك بلغت قيمة اشتراكها فى المنظمات الدولية ٣٧٩ ألف جنيه فى سنة ١٩٦٠ .

كما ساهم فى زيادة النفقات العامة أيضاً ما يمليه عليه واجب التعاون والتضامن الدولى وذلك بتسابق الدول المختلفة فى تقديم الاعانات والمساعدات والمنح للدول الأخرى لتحقيق أهدافها الاقتصادية أو السياسية .

٦ – النفقات الحربية :

تعتبر النفقات الحربية أهم الأسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة .فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب فى الظروف العادية جانباً هاماً من نفقات الدول يتراوح بين ربع ونصف ميزانياتها . و تزداد أهمية هذه النفقات العامة فى أوقات الحروب . فالى جانب ماتتكبده الشعوب من تضحيات انسانية فادحة فانها تتحمل عبئاً مالياً ضخما نظرا لارتفاع تكاليفها . وقد قدرت النفقات العسكرية التى بذلتها الدول فى الحربين العالميتين الأولى والثانية بحوالى ١١٤٢ بليون دولار ويرجع ذلك إلى :

١ — تقدم الفن العسكرى واستخدام الأسلحة الحديثة التى لم تكن معروفة من قبل كالقنابل الذرية ، والصواريخ الموجهة مما يتطلب رصد مبالغ ضخمة .

٢ — لا تقتصر بعض الدول لتأمين نفسها على اعداد جيش قوى وتحصين بلادها ضد الغزو بل تسعى الى اقامة خطوط دفاعية خارج أراضيها ، ومثال ذلك حلف الأطلنطى وحلف وارسو مما يتطلب زيادة الإنفاق لمد الدول المتحالفة بالأسلحة والمال بجانب نفقات إقامة القواعد العسكرية .

٣ — تقتضى الحروب تضامناً بين الدول المتحالفة وتعاوناً وثيقاً لتحقيق الهدف المشترك . ولذا نجد أن الدول تقوم باقراض المال والعتاد لحلفائها لمواصلة القتال . وقد يتبادر إلى الذهن أن هذا المال المقترض لا يعتبر انفاقا لأنه سيرد

بعد ذاك ، ولكن الاعتبارات الأدبية تحول دون المطالبة به كلية أو الاكتفاء بتحصيل جزئى مما يدخل هذا المال فى عداد المصروفات .

٤ — يصحب الحروب إرتفاع فى الأسعار وتدهور فى قيمة العملة نتيجة زيادة الطلب وقلة عرض السلع مما يرتب زيادة فى إنفاق الدول فى حصولها على السلع والخدمات ، وفى محاولتها التخفيف من حدة الغلاء على أفراد الشعب بمنح إعانات للغلاء وإعانات للصناعة المنتجة للسلع الاستهلاكية الضرورية حتى تيسر للشعب قوته بثمن غير مرتفع .

٥ — لا تقتصر نفقات الحروب على الأموال المنفقة للاستعداد لها وما ينفق أثناءها ولكن تشمل أيضا إصلاح ما تفسده الحرب وما يصيب البلاد من خراب ودمار . ويلاحظ أن مسئولية الدولة قد زادت فى ملزمة تجاه بنيها بتقـــديم الإعانات والمساعدات إلى المصابين وتعويض عائلات القتلى والأسرى واللاجئين وتعويض ما فقده الأفراد من ثروات .

٦ — تتميز فترة الحروب من الناحية المالية بالتبذير فى الأموال العـامة وصعوبة الرقابة على الانفاق وذلك لمـا تقتضيه النفقات الحربية من سرية وسرعة فى التصرف .

وظاهرة زيادة النفقات العسكرية ظاهرة عامة تتحقق فى الدول المختلفة ، نظراً لعدم الاستقرار الدولى وإستمرار الحرب الباردة مما يدفع الدول إلى التسابق على التسليح وزيادة هذه النفقات عاماً بعد عام .

ثانيا — اتجاهات زيادة النفقات العامة وآثار هذه الزيادة :

١ — تغيير هيكل النفقات العامة

لازم ظاهرة إزدياد النفقات تعديل فى هيكل الانفاق أى فى النسبة بين كل

نوع منها والنفقات الكلية ، وقد يصعب تتبع هيكل النفقات العـــامة فى الفترة الطويلة نتيجة التعديل فى طرق عرض الميزانية العامة للدول ، كما يصعب أيضا تعميم النتائج المستمدة من دراسة تطور هيكل الانفاق لتغيره باختلاف سياسة الدول المختلفة .

ومع هذا نجد أن الاتجاه فى كل من فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة يشير الى ازدياد النفقات العسكرية ، وثبات نسبى فى النفقات الإدارية وتوسع فى النفقات الاجتماعية والاقتصادية .

٢ ـ النتائج المترتبة على ظاهرة ازدياد النفقات العامة :

تتطلب زيادة النفقات زيادة مضطردة ضرورة زيادة الايرادات اللازمة لتغطيتها وتمويلها . وقد ترتب على ذلك أن تغيرت الأهمية النسبية لمصـــادر الإيرادات حتى تساير التطور الاجتماعى والاقتصادى .

فقد نقصت الأهمية النسبية لايرادات الدومين العقارى الذى كان موردا هاماً لتمويل النفقات العامة ، وزادت على العكس أهمية الإيرادات المستمدة من مساهمة الدولة فى الميدان الصناعى والتجارى .

وقد استتبع هذا التزايد كذلك تطورا بالنسبة للضريبة التى تعتـــبر الأداة الرئيسية فى تحصيل الجزء الأكبر من ايرادات الدولة . فقد تعددت الضرائب وتنوعت وارتفعت أسعارها . كما اتجه الفقه الى توسيع الوعاء الذى تغترف منه الضريبة . فتعريف الإيراد مثلا تتنازعه نظريتـــان الأولى تضيق من مفهومه وتقصره على كل ثروة تنتج دورياً من مصدر قابل للبقاء ، أما الثانية فتتوسع فى تعريفه بعدم اشتراطها دوريته ، فتعتـــبر ايراداً كل زيادة فى الثروة أو فى قوة الممول الاقتصادية بين تاريخين ، وتبعاً لذلك يعتبر ايرادا كل زيادة فى ثروة

الممول مهما كان المصدر الذى انبعثت منه حتى ولو جاء عفوا وبلا مجهود بغض النظر عن تجدده وتكراره .

وقد تعمد الدولة لزيادة إيراداتها فى حالات معينة إلى فرض ضريبة على رأس المال بسعر مرتفع فتنزع بذلك جزءا هاما من ثروات الأفراد . كذلك قد تضحى الدولة تحت ضغط الحاجة بفكرة العدالة فى سبيل وفرة الحصيلة . وهكذا يبدو أن حاجة الدولة إلى المال هى العامل الهام فى تعديل النظام الضريبى ليساير تدخلها فى الحياة الإقتصادية.

أما بالنسبة للقروض فقد أصبحت موردا عاديا هاما تلجأ اليه الدولة لتمويل نفقاتها . وتتميز القروض فى الوقت الحاضر بكثرة الإلتجاء اليها وضخامة حجمها وذلك لسهولة الإقتراض وعجز الضرائب عن تغطية اجمالى نفقات الدولة .

ومما تجدر ملاحظته أن زيادة النفقات لا تعنى زيادة فى الأعباء العامة. وقد دفع الخلط بين الفكرتين كما فعلت المدرسة الكلاسيكية بتوحيدها بين فكرة الانفاق العام وفكرة العبء العام إلى المناداة بتحديد النفقات حتى لا يزداد العبء الذى تفرضة الدولة على الأفراد . وفى الواقع ليس هناك ما يبرر الخلط بين الفكرتين ، فقد تزداد النفقات العامة ولا يترتب على زيادتها إرتفاع فى الأعباء العامة .

وتحديد فكرة العبء تتطلب التفرقة بين فكرة العبء الإجمالى والعبء الصافى بالنسبة للفرد ، وكذلك فكرة العبء بالنسبة للمجموع . فالعبء الإجمالى بالنسبة للفرد هو مجموع ما يدفعه للدولة من ضرائب ورسوم وأثمان لخدماتها. ولا يصلح

هذا التعريف كأداة فى بيان الحد الأقصى للأعباء التى يتحملها مجموع الأفراد ؛ كذلك فانه يتجاهل المنافع الضخمة التى تعود على الفرد من وجود الدولة . فالفرد يساهم بالمبالغ التى تحصل عليها الدولة للقيام بنفقاتها ولكنه يحصل فى مقابل ذلك على منافع بطريق مباشر وغير مباشر. لذا يتعين تخفيض قيمة هذه المنافع من العبء الاجمالى الذى ساهم به لنصل إلى العبء الصافى الذى يتحمله . ومع ذلك فان هذا التخفيض لقيمة المنافع من مجمل ما دفعه الفرد لا يحدد بدقة مقدار العبء الصافى ففضلا عن صعوبة تقدير بعض المنافع يتعذر فى حالات عديدة بيان التكلفة المثلى للمنفعة التى حصل عليها الفرد . ولكن مع ذلك يمكن استخدام هذه الفكرة رغم الصعوبات العديدة التى تحيط بتطبيقها فى بيان توزيع الأعباء العامة بين الأفراد بالمقارنه بين ما يدفعه الفرد وما يتحصل عليه . ويبين الاتجاه الحديث أن هناك توزيع فى الأعباء العامة لصالح الطبقات الفقيرة التى تحصل على جزء هام من خدمات الدولة بالنسبة لما تدفعه ، فى حين يتحمل الأغنياء - الذين نعموا فترة طويلة بالإعفاء من الضرائب على حساب الطبقات الأخرى - بالجزء الأكبر من الاعباء لصالح الآخرين .

أما إذا نظرنا للعبء من زاوية المجتمع فيعتبر كذلك كل اقتطاع من ثروة الإقليم أو كل استهلاك لا يقابله خلق للمنافع . مثال ذلك النفقات الإدارية الباهظة التى تتكلفها الدولة لسير بعض المرافق العامة، وكذلك النفقات العامة التى تحول مصدر إنتاجيا إلى استخدام غير منتج .

ويتطلب بيان العبء بالنسبة للمجتمع بحث آثار كل نفقة ومثال ذلك :

(أ) نفقات المؤسسات الاقتصادية: إذ يترتب على تأميم مشروع معين زيادة

فى نفقات الدولة لا يقابلها ازدياد فى الاعباء العامة إذا استمر المرفق فى تقديم خدماته ومنتجاته مقابل نفس الثمن الذى كان يدفـــع من قبل إلى أصحابه . ففى هذه الحالة يقوم الأفراد بدفع المبالغ التى كانوا يتحملونها قبل التأميم ولا يزداد العبء عليهم إلا فى حالة ارتفاع أثمان السلع والخدمات نتيجة ارتفاع التكاليف ، أو تحقيق الشركة خسارة يتعـــين تغطيتها بواسطة الضرائب والقروض .

(ب) النفقات الادارية : قد تمثل هذه النفقات عبئا صافيا حقيقيا على المجتمع فى حالة ارتفاع حجمها وزيادة تكاليف الادارة مما يتطلب ضغطها بقدر الإمكان. ولكن الحد من الحجم الكلى للنفقات الإدارية ليس قاعدة إلزامية مطلقة فبعض هـــذه النفقات لها فائدتها إذ تساهم بنصيب فى النمو والتقدم وزيادة إنتاجية نشاط الدولة .

(ج) النفقات التحويلية والاستثمارية : تبنى فكرة التدخل الحكومى أساسا على أن قيام الدولة بالنفقات التحويلية والاستثمارية تؤدى الى زيادة فى الانتاج واستخدام أفضل للموارد ولكن هذا لا يحول دون وجود عبء حقيقى على المجتمع فى حالة تحويل النفقة للموارد من استخدام أكثر انتاجية إلى استخدام أقل انتاجية .

يتضح من بحث هذه الأنواع من الانفاق أن الفكرة الحديثة لاتبنى على وضع حد أعلى للانفاق ككل بقدر هدفها إلى وضع حدود معينه بالنسبة لبعض أنواع منها ، إذ لا تترتب كل نفقة عبء عاما .

ونتيجة لهذا الفكر الحديث ليس هناك ما يمنع من سيطرة الدولة سيطرة

كامة على الاقتصاد القومى ، وزيادة نفقاتها بطريقة مضطردة سريعة إذا كان فى ذلك نفع للاقتصاد القومى والمجتمع. وقد يحتج البعض على توسع الدولة فى نفقاتها لما فى ذلك من إعتداء على حرية الفرد. ولكن يرد أنصار المذهب الجماعى بأن هذا التوسع فى الإنفاق على العكس يؤدى إلى تحرير الدولة والفرد بالتخلص من الملكية الخاصة المستغلة.

وإذا كان تحديد مدى توسع الدولة فى إنفاقها محكوم بالفلسفة السياسية، فان قواعد المالية العامة تحددأنواع الانفاق المختلفة التى يتعين تحديدها حتى لايزيدالعبء العام على المجتمع مثال ذلك :

(أ) النفقات الإدارية البحتة اللازمة لادارة الجهاز الحكومى.

(ب) النفقات التحويلية غير المنتجة.

(ج) الأنشطة التى يمكن للأفراد القيام بها بتكلفة أقل بالنسبة للمجتمع.

ويتعين فى الحكم على إنتاجية نفقات الدولة وأعباؤها النظر ليس فقط إلى الاعتبارات المالية والاقتصادية وحدها بل للاعتبارات الاخرى من سياسية واجتماعية كذلك يتعين تتبع آثار النفقات الحكومية مع الأخذ فى الاعتبار لمصدر هذه الأموال. فقد تكون زيادة الانفاق فى حالات معينة مفيدة وقد تكون فى حالات أخرى ضارة كزيادة الانفاق فى حالات الكساد بعكس توسع الدول فى إنفاقها فى حالات التضخم.

ثالثاً — قياس النشاط المالى للدولة :

يمكن الاستناد إلى العديد من المعايير لتتبع تطور النشاط القومى وقياسه وبيان أهميته . ولعل أبسط الأساليب هى مقارنة الحجم الكلى للنفقات العامة خلال فترة زمنية معينة مع استخدام الأرقام القياسية للاسعار حتى يمكن الوصول إلى مقارنة بين أرقام فعلية . ولكن هذه المقارنة بين أرقام مطلقة وإن عبرت عن اتجاه ظاهرة الزيادة فانها لاتبين مدى أهمية النشاط ومكانته فى الاقتصـــاد القومى التى يمكن اظهارها بالاستناد إلى معايير عديدة أخرى منها : ـ

١ ـــ نسبة الانفاق العام إلى الناتج القومى: وهذه النسبة كثيرة الاستخدام ولكنها محدودة النتائج . فهى وإن عبرت عن امتداد النشاط الحكومى وعن مقدار الأموال التى توزعها الدولة إلا أنها لاتعبر عن مقـــدار سيطرتها على الموارد . إذ تحتوى هذه النفقات العامة الاجمالية على النفقات الحقيقية وهى ذلك القدر من الانفاق الذى يوجه لشراء السلع والخدمات ، كما تحتوى كذلك على النفقات التحويلية التى يترك القرار الأخير فى استخدامها إلى من تئول اليه الأموال أى إلى الأفراد والمنشآت . ولذا فان احتواء هذا النوع الأخير فى القياس يوحى بتضخم قطاع الإدارة الحكومية أكثر من الواقع ، ويعطى فكرة عن التوسع فى النشاط دون بيان لاثارة . ولذا فانه يكون من الأفضل نسبة النفقات الحقيقية ـ التى بفضلها تستحوذ الدولة على السلع والخدمات ـ إلى الناتج القومى حتى تتبين مقدار الموارد المحولة إلى القطاع العام . بل إن تقسيم هـــذه النفقات الحقيقية إلى أنواع متعددة من حيث استخدامها كالانفاق على منتجات محددة أو على خدمات معينة ونسبة كل نوع منها إلى الموارد المتاحة منه ليظهر أهمية الطلب الحكومى عليها ومدى سيطرته على الموارد بجانب آثاره الاقتصادية . فيظهر لنا مثلا نسبة

العاملين فى القطاع الحكومى إلى القـــوة العاملة فى الدولة وأثر طلبها على سوق العمل وعلى التخصصات المختلفة .

٢ ـــ يمكن قياس النشاط الحكومى أيضا باستخدام البيانات التى تظهرها الحسابات القومية كنسبة القيمة المضافة فى القطاع العام إلى الناتج القومى للتعرف على مقدار مساهمة النشاط الحكومى فى تكوين الناتج القومى ،ومقدار ماساهم به فى توزيع الدخول لعناصر الإنتاج . ويثير مثل هذا القياس عدة مشاكل نعرض لها بطريقة سريعة .

معالجة النشاط الحكومى فى الحسابات القومية

بالنظر إلى نشاط الدولة نجد أنها تمارس نوعين من النشاط : نوع يقترب من الوظائف الاقتصادية (إنتاج ، استهلاك ، استثمار) ، ونوع آخر يختلف عن هذه الوظائف الإقتصادية كقيام الدولة بالدفاع والقضاء والأمن . وقد فرق خبراء المحاسبة القومية بين هذين النوعين من النشاط عند تسجيلهما فى الاطار المحاسبى . فقد أدرج النوع الأول من حساب قطاع المشروعات كما أفرد للنوع الثانى قطاع مستقل هو قطاع الإدارة الحكومية بحيث يشمل وزارات الدولة المختلفـــة وحكوماتها المحلية والمرافق التى لاتبغى من ورائها الربح . وبينما لايثير النوع الأول مشكلة فى تقدير ناتجة يختلف الأمر بالنسبة للنوع الثانى. ومع ذلك يلاحظ أنه ليس من اليسير التفرقة بين هذين النوعين من النشاط مما يستدعى للتفرقة بينهما الاستناد إلى عدة معايير .

١ ـــ **اربحية المشروع :** قد يكون هدف المشروع إلى الربح مؤشرا لإدراجه فى قطاع المشروعات . أما إذا كان الهدف هو إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات دون هدف الربح فقد يكون ذلك دليلا على أدخاله فى قطاع الإدارة

ولكن هذا الدليل غير كاف وحده إذ قد تملى الاعتبارات الإدارية اتخاذ الربح مقياسا لكفاءة النشاط وخفض تكاليفه.

ب ـ تمويل المشروع : يعتبر إعتماد المشروع على بيع ناتجه فى السوق قرينة على إدخاله فى قطاع المشروعات بينما يعتبر تمويله بواسطة الضرائب والرسوم دليل على إدماجه فى قطاع الإدارة.

ج ـ نوعية النشاط : قد يكون قيام مشروع القطاع العام بنشاط مماثل لمشروع القطاع الخاص أى بانتاج نفس السلعة والخدمة قرينه على إدراج هذا النشاط فى قطاع المشروعات ولو لم يحقق أى ربح ومثال ذلك قيام المشروعات العامة بخدمات النقل الداخلى.

ويسمح لنا هذا المعيار باستبعاد نشاط الدولة فى قطاعات أخرى كالدفاع مثلا حيث تمارس هذا النشاط باعتبارها سلطة ذات سيادة يتعذر على الأفراد منافستها فى هذا المجال أو القيام بنشاط مماثل.

د ـ حرية المستهلك فى طلبه للسلعة : إذا كان المستهلك حرا فى طلب السلعة فقد يكون ذلك دليلا على تجارية المشروع وبالتالى على ادراجه فى قطاع المشروعات بعكس الوضع إذا أجبر المستهلك على استهلاكه للسلعة لكان ذلك دليلا على إدخال هذا النشاط فى قطاع الادارة.

وبالنظر إلى هذه المعايير نجدها غير قاطعة بصفة نهائية فى تكييفها للنشاط الحكومى مما يبين أن مرد التفرقة فى نهاية الأمر يرجع إلى واضعى الحسابات القومية والأهداف التى يبغونها من وراء هذه الحسابات.

أما بالنسبة للنشاط الحكومى فى قطاع الخدمات فانه يثير مشكلتين إحداهما تتعلق بانتاجيته والأخرى تتعلق بقياسه وكيفية حساب قيمته .

ومن المتفق عليه بين المتخصصين فى الحسابات القومية استبعاد النفقات التحويلية وذلك لتحاشى ازدواج الحسابات . إذ أننا إذا أضفنا إلى إنتاج القطاع الخاص النفقات التحويلية من القطاع العام فانه ينتج عن ذلك حساب هذه المبالغ مرتين الأولى منها فى دخول الممولين الذين سمحت مدفوعاتهم بتحويلها والثانية فى ميزانية الدولة حيث أنها لاتعد إضافة ثانية لحجم السلع والخدمات المتاحة . ولذلك فان النفقات الحقيقية أى تلك النفقات الموجهة إلى شراء السلع والخدمات هى مثار الجدل الذى لاينتج فقط لأسباب منهجية بل لاختلاف على طبيعة دور الدولة ودور إقتصاد السوق .

(١) فبالنسبة لمشكلة انتاجية الانفاق نجد أن الآراء تتضارب فى التفرقة بين مايعتبر استهلاكا وما يعتبر إنتاجا . فمثلا خدمات الدفاع ضرورية للمحافظة على الإستقلال الوطنى ، ولكنها تثير التساؤل عن مدى إنتاجيتها نظراً لأن مساهمتها فى الرفاهية العامة قد تعد ضئيلة لو قيست بمقدار ماتتكلفه ، ولذا فقد تعددت الآراء بشأن إنتاجية النفقات العامة وأهمها :

١ — اعتبار نفقات الدولة كتكلفة بحتة يتعين استبعادها عند حساب الدخل القومى لعدم إنتاجيتها . ويرجع هذا الرأى إلى استناد أصحابه إلى تعريف ضيق للانتاج . إذ يقتصر لفظ الانتاج على السلع والخدمات التى يحدد لها ثمن عن طريق السوق . وفى الواقع أن تزايد دور الدولة واتساع اختصاصاتها منذ بدء القرن يناقض هذا مناقضة تامة مما يدفع إلى ضرورة إستبعاده .

ويلاحظ أنه يمكننا الوصول إلى هذه النتيجة باعتبار أن خدمات الدولة كلها منتجات وسيطة أى مستلزمات إنتـــاج إجتماعية يكون من الخطأ إحتسابها ضمن الدخل القومى وإلا أدى ذلك إلى إزدواج حسابى باعتبارها جزء من قيمة الخدمات والسلع المنتجة . وفى الواقع إن هذا التفسير يجافى الصواب باغفاله العديد من الخدمات النهائية التى تقدمها الدولة للأفراد

٢ ـ **الدولة مستهلك نهائى :** نادى بهذا الرأى بعض المؤلفين خاصة ستون (Stone) . إذ تعتبر الحكومة كمستهلك جماعى أوكلت لهـا الأمة أمر شراء السلع والخدمات لاشباع الحاجات العامة . ويؤدى هذا الرأى إلى إعتبار مشتروات الدولة من السلع والخدمات إحدى مكونات الدخل القومى . ونظراً لسهولة حسابه إحصائيا فانه يطبق فى كثير من الدولة . وينتج من تطبيقه إختفاء حساب الإنتاج بالنسبة لقطاع الإدارة العامة التى يظهر لها فى الحسابات القومية حسابان فقط إحداهما حساب للتخصيص بين موارد الدولة وكيفية توزيعها ، وحساب رأس المال الذى يظهر مدى مساهمة قطاع الإدارة فى الاستثمارات .

٣ ـ **تقسيم خدمات الدولة الى انتاجية واستهلاكية** ويميز هذا الرأى بين خدمات الدولة ويقسمها إلى :

(ا) سلع وخدمات نهائية وهى التى يحصل عليها الأفراد كمستهلكين ومثالها خدمات التعليم والصحة .

(ب) خدمات وسيطة للمشروعات كالعناية بالطرق والموانى .

(حـ) خدمات لا يمكن التميز بين مختلف المنتفعين بها وهى خدمات عامة تهدف إلى المحافظة على الهيكل الاجتماعى ومثالها مختلف المرافق الإدارية العامة .

وتبعا لهذا الرأى يدخل النوع الأول فى الحسابات القومية لأن هذه الخدمات النهائية التى يحصل عليها المستهلك لا تقل أهمية عن تلك التى يحصل عليها من السوق. أما النوع الثانى فانه يستبعد من حسابات الدخل باعتباره خدمات وسيطة تنعكس قيمتها فى قيمة ما تنتجه المشروعات من سلع وخدمات. أما النوع الثالث فقد وجد رأيان ، رأى يرى إستبعادها باعتبارها خدمات وسيطة يفترض وجودها ولا يمكن أن تكون جزءاً من الناتج النهائى للنشاط الاقتصادى ، ورأى آخر يرى توزيعها بين النوعين الأول والثانى وفقا لمعيار آخر .

ومما لاشك فيه أن هذا الرأى الذى يفرق بين أنواع الخدمات الحكومية يؤيده المنطق ، ولكن الصعوبات العملية التى تنتج من تطبيقه أدت إلى أخذ الدول بالرأى السابق عليه كما سبق أن ذكرنا .

(٢) أما بالنسبة للمشكلة الثانية وهى حساب قيمة هذا النشاط فهى أيضا موضع خلاف. فإذا نظرنا إلى القطاع الخاص نجد أن تقدير قيمة ناتجة لا يثير مشكلة وذلك لأن لهذا الناتج ثمن يحدده السوق . أما بالنسبة للخدمات الحكومية فليس لها ثمنا سوقيا لأنها ليست محل تبادل فى الأسواق بل إن الجزء الهام منها يقدم مجانا للجمهور . ولا يعنى تقديمها مجانا أنها لا تكلف شيئا بالنسبة للاقتصاد القومى أو أنها غير نافعة وغير منتجة ، ولكن ذلك يعنى فقط أن ثمن هذه الخدمات لا يدفعه المستفيد أو المنتفع من الخدمة مباشرة . فهذه الخدمات لا تنكر فائدتها للاقتصاد القومى فهى إحدى مكوناته مما يتطلب ضرورة تقييمها . وقد يبدو للوهلة الأولى إمكانية تقييم هذه الخدمات على أساس أثمان الخدمات المشابهة فى القطاع الخاص . فبالنسبة للتعليم مثلا يمكن تقدير قيمة الخدمات فى القطاع الحكومى على أساس مدفوعات هذه الخدمة فى المدارس الخاصة . ولكن التعمق فى هذا المعيار يظهر قصوره وعجزه فى تقدير قيمة أنواع أخرى من النشاط كالشرطة والجيش والقضاء . إذ يتعذر غالبا القيام بهذه المقارنات

لممارسة الدولة لخدماتها بناء على سلطتها القانونية وإحتكارها للخدمة .

ولذا فقد تعددت الآراء فى تقدير قيمة هذه الخدمات وأهم هذه الآراء :

١ - تقييم خدمات الدولة بمقدار مايدفعه الأفراد من ضرائب .

٢ — تقييم خدمات الحكومة على أساس تكلفتها أى بما يمثل ثمن مشترواتها من السلع والخدمات ، ومعنى ذلك أننا نقدرهذه الخدمات بمقدار النفقات العامة مطروحا منها التحويلات .

٣ — تقدير عملى يحدده واضعو الحسابات القومية .

وفى الجمهورية العربية المتحدة وفى كثير من الدول تعتبر الدولة كمستهلك نهائى تقدر خدماتها بمقدار ماتدفعه من أجور ومهايا عينية كانت أم نقدية . وقد لا يغطى هذا التقدير تكاليف إنتاج الخــدمة كلها . إذ أن خدمات النقل والمواصلات مثلا لا تقتصر تكاليفها على ما يدفع من مرتبات لموظفيها ، بل إن تقييم الخدمة يتطلب انفاقا على سلع عديدة لازمة من المواد الأولية والآلات . ولـكن ليست هناك خطورة كبيرة فى إستبعاد قيمة السلع لحسابها من قبل كمنتجات فى قطاع المشروعات .

ولـكن يعيب تقدير الخدمات الحكومية بمقدار المرتبات والأجور أنه لا يعطى مقياسا صحيحا لانتاجية قطاع الإدارة فكلما تضخم مقدار الأجور المنفقة كلما ازدادت بالتالى قيمة الانتاج فى الحسابات القومية . وقد يظهر ذلك نتيجة رفع مستويات الأجور المختلفة ، أو التوسع فى التعيينات فى الوظائف دون أن يصحب ذلك توسع فى الخدمة أو تحسين فى نوعها بل على العكس فقد يخفى سوء إستخدام الموارد وتبذير فى إنفاق الأموال العامة . فهذا المؤشر لا يعطى تقديرا صحيحا عن الحقيقة الاقتصادية الواقعة مما يبين مخاطر الاستخدام الإجمالى للمؤشرات

الاحصائية المتعلقة بالدخل القومى ، ومما يتطلب ضرورة الاستعانة فى هذه الحالة بمؤشرات أخرى إضافية رقمية ونوعية سواء عند وضع الخطة أو متابعة تنفيذها لتضمن رفع مستوى الخدمة وتحسين نوعها . فمثلا فى قطاع التعليم نأخذ فى الاعتبار عدد التلاميذ فى الفصل ، نسبة المدرسين للتلاميذ حتى لايؤدى التوسع فى الإنفاق ، دفع الأجور ، إلى إنخفاض مستوى الخدمه .

الفصل الثالث

ضوابط النفقات العامة

يتطلب الأمر بعد أن بحثنا طبيعة النفقات العامة وأنواعها والعوامل التى تسبب تزايد هذه النفقات معرفة القواعد التى يمكن الاسترشاد بها لتحقيق أقصى نفع للمجتمع .

ولعل البحث فى مفهوم المنفعة القصوى يقودنا إلى بيان أهم هذه القواعد لنعرض بعد ذلك لبعض المشاكل التى تظهر فى إعداد خطة الانفاق الحكومى.

اولا — المنفعة القصوى المجتمع :

بين بعض الكتاب فى القرن التاسع عشر أن الحد الأمثل للانفاق يتحقق حين تتعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة إذا ما بقيت فى يد الأفراد وانفقت كدخول لهم . ويتحقق المستوى الأمثل للمجتمع من مجموع المستويات الفردية .

ويسمح هذا المبدأ نظريا بتحديد حجم الانفاق العام وذلك بالتوسع فى الانفاق إلى الحد الذى لا تتجاوز فيه الاضرار الحدية المترتبة على الضرائب المنافع الحدية المترتبة على الخدمة ، كذلك فان هذا المبدأ يبرر فرض الضرائب بنسبة أعلى على الأفراد الذين يعود عليهم نفع أكثر من مشروع معين من مشروعات الدولة .

ولكن تطبيق هذا المبدأ تحيط به العديد من الصعوبات العملية . إذ يتعذر

على متخذى القرارات استكشاف وتجميع تقديرات الأفراد للمنافع العامة وذلك لبيان حجم الانفاق وكيفية توزيعه . كما أن هذا المبدأ معيب من الناحية النظرية فهو يعتبر الضريبة مقابل للخدمات التى يحصل عليها الفرد مما يتطلب توازنا على مستوى الفرد بين المنافع التى يحصل عليها من جراء النفقات العامة وبين الضرائب التى يتحملها . كذلك فان هذا المبدأ يتجاهل طبيعة الظاهرة المالية باعتبار أن مركز النشاط المالى هو الدولة لا الفرد . وأخيرا فان هذا المبدأ يعتبر أن هدف المالية العامة هو تقديم الخدمات العامة فقط بينما أن لها أهداف متعددة قد يصطدم تحقيقها بتطبيق هذا المبدأ، فالمستفيدون من النفقات الاجتماعية مثلا هم أقل الأفراد مساهمة فى الأعباء العامة .

وقد دعى هذا إلى المناداة بمبدأ آخر فذهب آخرون إلى أن الانفاق الأمثل يتحقق بتساوى المنفعة الحدية الاجتماعية فى كل وجه من أوجه الانفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية . ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذى يعود على أفراد المجتمع ككل من جراء النشاط الحكومى أما التكلفة الاجتماعية الحدية فانها تبين مقدار ما ضحى به من إنتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط .

ويؤدى تحقيق هذا المبدأ إلى ضرورة تساوى المنافع الحدية الاجتماعية فى الأنشطة الحكومية المختلفة من ناحية ، وإلى ضرورة تحقيق كل إنفاق لمنفعة مساوية على الأقل لمقدار ما ضحى به القطاع الخاص من إنتاج نتيجة قيام الدولة بالنشاط. (أى أن هذا المبدأ يتطلب زيادة منافع الانفاق الحدى عن تكلفة الفرص البديلة فى كل من القطاعين العام والخاص) .

فمثلا إذا ما أنفقت الدولة على التعليم والصحة فعليها أن تتوسع فى الإنفاق على التعليم الى أن تحقق الوحـــدة النقدية الأخيرة منفعة - مع افتراض امكان قياسها - تعادل المنفعة التوليدية من انفاق الوحدة الأخيرة فى اقامة المستشفيات كـذلك فانه اذا ما تعادلت المنافع الحدية المتولدة فى الأنشطة المختلفة واكنها كانت أقل من تلك التى يمكن أن يحصل عليها الأفراد من قيامهم بالنشاط الخاص فان المجتمع يحقق كسبا أكبر بالحد من النشاط الحكومى والعمل على توسع نشاط القطاع الخاص

وقد لاتثور صعوبة فى تطبيق هذا المبدأ فى حالة القيام بنشاط قابل للتجزئة يقدم مباشرة للافراد ولا يتعارض تسعيره على أساس التكلفة الحدية مع مبادىء وأهداف اجتماعية أخرى. ومثاله قيام الدولة بنشاط تجارى كانتاج سلعة الكهرباء مثلا . اذ أن هذا التسعير يدفع الأفراد الى تعديل مشترواتهم من كل من القطاعين العام والخاص بطريقة تحقق تعادل النفع المستمد من كل منها .

ولكن فى عدد كبير من المجالات قد يكون من العسير تطبيق المبدأ تطبيقا حسابيا دقيقا وذلك لصعوبة قياس المنافع الحدية الاجتماعية بطريقة دقيقة ، ورغم ذلك فان المبدأ سليم فى حد ذاته وعلى الحكومات أن تسعى الى تطبيقه ويساعدها على ذلك : -

(١) امكان توافر البيانات فى عديد من الأنشطة لتقدير المنافع والتكاليف. وقد لاقى هـذا المبدأ تطبيقا فى مجال انشاء الخزانات والسدود وفى نطاق نفقات الدفاع كذلك .

(٢) وضوح أهمية بعض النفقات من حيث المبدأ فى اشباع الحاجات العامة للمجتمع بالنسبة للبعض الآخر . فالانفاق لحجم مبدئى محدود بغرض الحماية ضد الحريق أكثر أهمية لرفاهية المجتمع من زراعة أشجار الزينة .

(٣) ملاحظة تناقص المنفعة الحدية الاجتماعية مع زيادة التوسع فى الانفاق . إذ تتعرض النفقات لقانون تناقص المنفعة بعد حد معين بطريقة تؤدى إلى أن تصبح المنافع المتولدة من تزايد التوسع فى انفاق هام أقل فى درجتها من المنافع المتولدة من انفاق محدود فى نشاط أقل أهمية مبدئيا من حيث قيم المجتمع .

وبعد أن عرضنا لهذه المبادىء والنظريات التى ترمى إلى بيان الطريق لتحقيق أقصى نفع للمجتمع يتعين التساؤل عن القواعد التى يمكن أن تسترشد بها الهيئة الحاكمة لتحقيق هذا المبدأ .

ا ـ ان يكون الانفاق رشيدا

وذلك بالعمل على تحقيق الانفاق لأقصى نفع للمجتمع . ويتطلب ذلك وضع خطة انفاقية متماسكة للعمل على تحقيق أهداف المجتمع خلال فترة زمنية محددة مستندة إلى معلومات وافرة عن منافع وتكاليف الأنشطة المختلفة ومكوناتها .

وهناك العديد من الدراسات التى تعمل على تقديم أساس موضوعى فى تقدير هذه المنافع والتكاليف للاسترشاد بها فى الاختيار وفى تقدير الانفاق . وتعتبر بحوث العمليات النظرة العلمية لمثل هذه المشاكل حيث أنها تمثل مجهودات المتخصصين فى بحث الحلول البديلة المتاحة أمام متخذى القرارات وذلك بتقديم الحلول المختلفة ، وإستكشاف الحلول الجديدة ، وقياس النتائج ، وبيان أفضل سبيل لتحقيق الأهداف المحددة . وتختلف درجة مساهمة هذه البحوث فى اتخاذ الحلول مع اختلاف المشكلة . فهى أكثر صلاحية على المستويات الدنيا لاتخاذ القرارات المالية منه

بالنسبة للمستويات العليا وذلك لوضوح الهدف وتحديده بدقة . ففى الحالة الأولى يصدر القرار من أفراد محدودى السلطة يهتمون بجانب من جوانب الانفاق مستقلا عن الانفاقات الأخرى ، ويمكن من القياس الكمى للتكاليف والمنافع بعكس الحال فى المستويات العليا التى تحدد الانفاق الكلى وتوزعه والتى يكون للعوامل السياسية والاجتماعية دور هام فى اتخاذ قراراتها .

ولذا فان تطبيق هذه البحوث يعد أكثر يسراً فى بعض أنواع النشاط دون البعض الآخر ، وقد استخدمت فى مجالات متعددة كمجال نفقات الدفاع وإنشاء الطرق والسدود . ولا تحول صعوبة القياس دون الاتجاه إلى معايير موضوعية أخرى لاتخاذ قرارات رشيدة .

ويظهر الجدولان الآتيان تطبيقا للتحليل الحدى على عدد من الخزانات لاختيار أفضلها ، حيث تجرى المقارنة فى كل حالة بين التكاليف الحدية والمنافع الحدية وحيث تقدر المنفعة بالنقص فى الخسائر الناتجة من السيطرة على الفيضانات .

جدول (١)

المشروع	التكلفة السنوية للمشروع	متوسط الخسارة السنوى	المنفعة
فى حالة عدم وجود مشروع	—	٣٨٫٠٠٠ وحدة نقدية	—
المشروع (أ)	٣٫٠٠٠	٣٢٫٠٠٠	٦٫٠٠٠
المشروع (ب)	١٠٫٠٠٠	٣٢٫٠٠٠	١٦٫٠٠٠
المشروع (ح)	١٨٫٠٠٠	١٣٫٠٠٠	٢٥٫٠٠٠
المشروع (د)	٣٠٫٠٠٠	٦٫٠٠٠	٣٢٫٠٠٠

جدول (٢)

المشروع	المنفعة الحدية	التكلفة الحدية
حالة عدم وجود المشروع	—	—
المشروع (أ)	٦٫٠٠٠	٣٫٠٠٠
المشروع (ب)	١٠٫٠٠٠	٧٫٠٠٠
المشروع (ح)	٩٫٠٠٠	٨٫٠٠٠
المشروع (د)	٧٫٠٠٠	١٢٫٠٠٠

ويبدو من هذين الجدولين أن السد (ج) هو أفضل الحلول فرغم زيادة تكلفته عن السد (ب) بمبلغ ٨٫٠٠٠ وحدة إلا أنه يقلل من الخسائر بمقدار ٩٫٠٠ بمعنى أن منافعه تفوق تكاليفه بمقدار ١٫٠٠٠ . أما بالنسبة للسد الكبير (د) فان تكلفته ستزداد بمقدار ١٢٫٠٠٠ بينما تزداد منافعه بمقدار ٧٫٠٠٠ وحدة فقط أى أن منفعته الحدية تقل عن تكلفته الحدية بمقدار ٥٫٠٠٠ وحدة نقدية .

وغالبا ما يقدم معدل معيار التكلفة فى شكلين : إما كعلاقة بين العائد السنوى والتكلفة السنوية ، وإما كعلاقة بين التكاليف الكلية والمنافع الكلية خلال فترة حياة المشروع . وهـــذا المعيـار أكثر دقة لأنه يعطى وزنا للمنافع الحاضرة والمستقبلة .

وتبعا لهذا المعيار تجرى من ناحية تقدير لتيار التكاليف الكلية الرأسمالية ونفقات التشغيل أثناء حياة المشروع ، وتجرى كذلك من ناحية أخرى تقدير لتيار المنافع المتولدة عنه . ثم يستخدم بعد ذلك سعر للخصم لإظهار القيمة الحاضرة لكليهما وليقرر على ضوء هذه المقارنة استبعاد المشروعات الأقل منفعة.

ويبدو من تطبيق مبدأ التحليل الحدى فى هذا المجال مواجهتنا لعدد من الصعوبات منها : توافر الاحصائيات ، مدى تحقق التنبؤات المتعلقة بتكلفة ومنافع السد خلال فترة زمنية طويلة مستقبلة ، كيفية تقدير الآثار غير المباشرة الناتجة عن إقامته ، وكذلك دقة إختيار سعر الخصم لحساب تيار المنافع والتكاليف المستقبلة بالقيمة الحاضرة . أما بالنسبة لتطبيق هذا المبدأ فى مجال الخدمات فانه يصطدم بصعوبات أكثر عمقا خاصة عند تقدير النفع المترتب عليها ، ومثال ذلك المقارنة بين المنفعة الحدية المترتبة على فتح مدرسة وتلك التى تنتج عن إنشاء مستشفى. ومع ذلك فان هذه الصعوبات لا تجعل تطبيقه مستحيلا فى عدد من الحالات بل يمكن الإسترشاد

بهذا المعيار فى تقرير بعض الخدمات والتوسع فيها . ويمكن للتغلب على الصعوبات التى تعترض تطبيقه معالجة كل خدمة على حدة وإستخلاص ما تتضمنه من عناصر قابلة للتقدير بطريق تقريبى مع الأخذ فى الاعتبار طبيعة الخدمة وهدفها ، مثال ذلك حين تقدير النفع والتكلفة المترتبة على بقاء محكمة فى منطقة معينة فلا صعوبة فى تقدير تكاليف هذه المحكمة ولكن يزداد الأمر تعقيدا فى تقديرنا للمنافع، وقد يكون من المتعذر تقدير النفع بطريق مباشر ، ولكن يمكن النظر اليه بطريق غير مباشر أى بتقديره بمدى الأضرار التى تعود على المتقاضين من تكاليف انتقال وغيرها من جراء عدم وجود هذه المحكمة فى هذا المكان. وقد يعطى مجموع هذه التكاليف فكرة تقريبية عن مدى النفع مما يسهل عملية المقارنة .

وهكذا يبدو من عرضنا لمبدأ التحليل الحدى إمكانية تطبيقه فى عدد من الحالات ولكن افتراض إمكانية قياس النفع بطريقة كمية وتقديره بالوحدة النقدية يجعل من الصعب تطبيقه فى حالات عديدة. فكيف يمكن مثلا استنادا لهذا المبدأ المقارنة بين المنفعة الحدية المترتبة على فتح مدرسة وتلك التى تنتج عن انشاء مستشفى ، بل إننا نجد أنه حتى فى الحالات التى يطبق فيها هذا التحليل (مثل الخزن) تواجهنا العديد من الصعوبات منها توافر الإحصائيات وتحقق التنبؤات المتعلقة بتكلفة ومنافع السد خلال فترة زمنية طويلة مستقبلة ، وكيفية تقدير الآثار غير المباشرة الناتجة عن إقامته . كذلك تبرز الصعوبات فى اختيار سعر للخصم لحساب تيار المنافع والتكاليف بالقيمة الحاضرة .

ولكن وجود هذه الصعوبات لا يعنى ضرورة التخلى عنه وهناك العديد من محاولات القياس التى تبذل والتى تمثل تقدما جادا نحو تحقيق الرشادة فى اختيار

النفقات وتقريرها مما يتطلب ضرورة تشجيع الجهود فى هذا المجال .

كذلك فان لهذا المبدأ محاسنه وإن أحاطت بتطبيقه الصعوبات ،إذ أنها تلفت نظر مصدرى القرارات إلى تقدير آثار التوسع فى الانفاق والمقارنة بين مزايا هذا التوسع وتكاليفه .

وقد أدت عقبات تطبيق هذا المبدأ إلى محاولة بعض الكتاب قياس المنفعة المترتبة على الانفاق العام بالزيادة التى تحدث فى الدخل القومى نتيجة لهذا الانفاق إذ بينوا أنه يمكن المفاضلة بين النفقات المختلفة بمدى تأثير كل منها على الدخل القومى . ويتحقق المستوى الأمثل حين توزع النفقات بطريقة ينتج عنها أكبر زيادة ممكنة فى الدخل القومى . وقد وجد « سومرز » فى نظرية المضاعف أداة لقياس هذه الزيادة فى الدخل وبيان آثار نفقة معينة تبعا للميل الحدى للاستهلاك . ولذا فقد أوصى فى حالة وضع الدولة لبرنامج لمواجهة الدورات الاقتصادية أن تقوم بتوزيع إعتماداتها على المستويات الادارية المختلفة بطريقة تحقق أكبر زيادة فى الدخل ، وذلك بملاحظة اختلاف تغير أثر المضاعف فى المستويات الادارية المتعددة تبعا لتغير الميل الحدى لانفاق المنتفعين للنفقات العامة .

ورغم فائدة هذا المعيار إلا أن استخدامه ينحصر فى عدد قليل من الحالات فهو لا يصلح كأداة للمفاضلة فى توزيع نفقات عامة بين مشروعين محددين كاقامة مدرسة أو إقامة مستشفى ، إذ لكل مشروع منافعه وآثاره التى قد لا تنعكس كاملة فى زيادة الدخل القومى . وبالمثل يخرج عن نطاق هذا المعيار النفقات التى تتدخل المبررات السياسية والاجتماعية فى تقريرها . كذلك أيضا فان استخدام هذا المعيار كأداة للقياس يفترض ظروفا معينة يؤدى عدم توافرها

إلى التقليل من فاعليته فهو يفترض استخدامه فى حالة الكساد أو انخفاض مستوى التشغيل حيث تتوافر الموارد غير المستغلة الصالحة للاستخدام ، أما فى حالة العمالة الكاملة فان زيادة الدخل يصحبها ارتفاع فى الأسعار تجعل القياس محل نقد وصعب التفسير .

ويؤدى بنا بحث معيار المضاعف كأداة للقياس إلى عرض لبعض المعايير الاقتصادية التى تسترشد بها السلطات فى تقييمها للاستثمارات العامة والاختيار فيما بين هذه المشروعات لتقرير أكثرها نفعا حسب أهداف المجتمع وظروف تنميته .

فليست الاستثمارات هدفا فى حد ذاتها ولكنها أداة لرفع مستوى المعيشة وزيادة الدخل مما يتطلب دراستها والمقارنة بينها لاختيار أكثرها فائدة بالنسبة للمجتمع . وقدقامت دراسات عديدة فى هذا الشأن مبينة معايير تفضيل المشروعات وما تمثله من قيمة للاقتصاد القومى وهنالك طريقين للحكم على قيمة مشروع معين :

أ — فقد ينظر إلى جانب من جوانب المشروع ، أى لناحية لها أهميتها كتوفيره للعملات الأجنبية أو لاعتماده على استخدام أكبر لعنصر العمل أو لرأس المال .

ب — وقد ينظر إلى النتائج المتوقعة من المشروع بتقدير تقريبى لقيمته بالنسبة للاقتصاد القومى آخذين فى الاعتبار كل العناصر التى يمكن قياسها .

ولكل طريقة فائدتها وليس هناك تعارض يمنع استخدام الوسيلتين معا وسنعرض فيما يلى لبعض هذه المعايير .

١ ـ كثافة استخدام عنصر من عناصر الانتاج :

تتصف كثير من الدول المتخلفة بتوافر عنصر العمل وندرة رأس المـال . ولذلك نجد ميلا للقيام بالمشروعات التى تعتمد كثيرا على عنصر العمل لما فى ذلك من مزايا أهمها زيادة العمالة . ولكن يتعين عند القيام بمشروع من هذا النوع الأخير أن نأخذ فى الاعتبار المزايا والمساوىء التى تترتب على القيام بمشروعات تعتمد على استخدام أكبر لرأس المال فقد تكون أكثر كفاية وأقل تكلفة فى الإنتاج . وبالرغم من تركيز هذا المعيار على نقاط لها أهميتها إلا أنه ليس كافيا لإعطاء فكرة واضحة عن مشكلة تكاليف ومنافع المشروع التنمية .

٢ ـ حجم المشروع :

يتطلب المقارنة بين المشروعات المختلفة تبعا لحجمها معرفة مزايا ومساوىء كل منها ، فالمشروعات الصغيرة لها مزايا عـــديدة بالنسبة للدول المتخلفة لسهولة تجميع رأس المال الذى تتطلبه وسرعة إنتاجها وقلة الكفايات الإدارية والفنية ، وتشجيعها للامركزية فى الصناعة وقلة المخاطرة لتنوعهـا . ولكن للمشروعات الكبرى مزاياها إذ أنها تحقق ضخامة الإنتاج ، وتنقص التكاليف وتغيرات جذرية فى هيكل المجتمع . ويلاحظ أن الاختيار لا يحتم دائما بين النوعين فقد يكمل كل منهما الآخر فيتعين للحكم على صلاحية مشروع معين القيـــام بتحليل موضوعى لتكلفته وبيان لفرص النجاح المتوقعة .

٣ ـ معيار العملات الأجنبية :

تحتل المشروعات التى توفر العملات الأجنبية أو تحقق كسبا أهمية خاصة فى الدول المتخلفة . لذا يجدر القيام بالمشروع بعد دراسة حقيقية لحاجة هذه الدول إلى العملات التى يتطلبها إستيراد الأجهزة والآلات اللازمة لاستثماراتها .

ومعنى ذلك أنه لا يغامر بالقيـــام بمشروع يكلف الاقتصاد كثيرا لمجرد

تحقيقه وفر من هذه العملات خاصة إذا كان عدم توافرها يرجع لعجز مؤقت في ميزان المدفوعات نتيجة ظروف طارئة (إنخفاض فى الإنتاج الزراعى نتيجة آفات زراعية أو تغير فى الظروف الطبيعية ، إنخفاض فى الأسعار) يمكن التغلب عليها سريعا .

٤ ـ معيار الربح التجارى :

خلافا للمعايير السابقة فان هذا المعيار يمكننا من تقييم المشروع وييسر لنا نظرة شاملة له . وهذا المعيار هو الأكثر شيوعا وإستخداما عند قيام الأفراد والمؤسسات بالاستثمارات . إذ تسمح الدراسات الموضوعية للسوق والأسعار والتكاليف بتقدير تقريبى للأرباح المنتظرة من جراء القيام بمشروع معين . ولا شك أن هذا المعيار عرضة للخطأ لاعتماده على تنبؤ وتقدير لتكلفةرأس المال المستخدم وتكاليف الانتاج والايرادات المتوقعة . ولكن إذا روعى فى تقديره الدقه فانه يمدنا بأساس مفيد للحكم على صلاحية المشروع كمنشأة تجارية . أما بالنسبة لصلاحية المشروع للاقتصاد القومى فيلجأ إلى معيار آخر هو العائد الاجتماعى للمشروع .

٥ ـ العائد الاجتماعي للمشروع :

وهدف هذا المعيار هو بيان القيمة الحقيقية التى تعود على المجتمع من القيام بهذا المشروع . ولقياس العائد الاجتماعى تتخذ القوائم المالية المعدة لبيان الربح المتوقع كأساس لتجرى عليها التعديلات التى تصل بها إلى بيان العائد الاجتماعى المتوقع . فقد يكون المشروع أقل تكلفة أو أكثر نفعا بالنسبة للقائمين به عن تكلفته أو نفعه بالنسبة للاقتصاد القومى . فقد ينتج الربح التجارى لانخفاض تكلفة المشروع بالنسبة لأصحابه نتيجة الاعانات التى يتلقاها من الحكومة ، كذلك قد

ينتج هذا الربح لارتفاع سعر البيع لقيام المشروع بالانتاج فى ظل الحماية الجمركية ولذا فانه يجرى على القوائم المالية تعديلات بالاضافة أو الحذف تصل بنا إلى تقدير تقريبى للعائد الاجتماعى .

بعـــد أن بينا فيما سبق بعض المعايير الاقتصادية وفى مجال الخدمات أو الاستثمارات يتعين التساؤل عن مدى التزام الدولة بهذه المعايير ؟

فى الواقع ليست لهذه المعايير قوة إلزامية للدولة أى أن نطاقها محدود . فقـد يوجد تعارض بـــين الأهداف الاقتصادية المختلفة كالتعارض بين الاقتصاد فى الانفاق ومقاومة وضع إقتصادى معين. ففى فترة كساد قد تكون النفقات الأكثر ملائمة للمعايير الاقتصادية قليلة التأثير فى الحـــال بينما تكون النفقات الأكثر تكلفة سريعة المفعول مما يؤدى إلى تفضيلها . ويلاحظ أن التعارض قد يكون فى الفترة القصيرة لا فى الفترة الطويلة إذ ليس هنـــاك تعارض بين زيادة الدخل واستقراره .

كذلك قد يوجد تعارض بين الهدف الاقتصادى والهدف الاجتماعى . فبناء مدرسة فى مكان ما مثلا لا يمكن الحكم عليه بتكاليفه الاقتصادية فقـــط ، إذ أن الهدف الاجتماعى له أهميته الكبرى فى رفع مستوى التعليم فى المنطقة مما يحبذ إنشاءها ، كذلك الوضع بالنسبة للاعانات والمنح الاقتصادية فانها تخضع لفلسفة اجتماعية أكثر من خضوعها للمنطق الاقتصادى .

أيضا قـــد يكون هناك تعارض بين المنطق الاقتصادى والمنطق السياسى للكثير من النفقات . فمثلا بالنسبة للاختيار بين برنامجين للتنمية يحققان نفعا اجتماعيا متساويا يعتمد أحدهما على استثمارات صغيرة تعطى ناتجا سريعا ، بينما يحقق الآخر النفع فى الفـــترة الطويلة لاعتماده على مشروعات ضخمة . ويتم الاختيار بينهما نتيجة قرار سياسى يوزع أعباء وتكاليف المنافع عبر الزمن .

كذلك الوضع بالنسبة النفقات التى تقوم بها الدولة لتقوية نفوذها السياسى فان العائد الاقتصادى قد يكون ضئيلا ولا يظهر مجمل النفع الذى يعود على الدولة .

يتضح من هذا أن المعايير الاقتصادية ليست ملزمة للدولة ولكن فائدتها تنحصر فى بيان طريق السير يلتجأ اليه للمقارنة الحلول بتقدير التكلفة التى تنتج عن القرارات السياسية المختلفة ، ولا يمكن الفصل بطريقة تامة بين الأهداف السياسية للدولة وأهدافها الاقتصادية . فليس الغرض من المعايير الاقتصادية الاختيار بين هذه الأهداف ولكن الغرض هو الاختيار بين تقدير شخصى للمنافع العامة وتقدير موضوعى لهذه المنافع .

ب - الاقتصاد فى الانفاق العام والعمل على زيادة انتاجيته :

يتعين على الحكومات مراعاة الاقتصاد فى إنفاقها ولا يعنى ذلك الحد من الانفاق والتقليل منه ، ولكن يقصد به حسن التدبير ومجانبة التبذير والسعى إلى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة . فتبذير الأموال العامة هو ضياع لها ولغرض إستخدامها فى نواح أكثر نفعا كما أنه يزعزع ثقة الأفراد فى مالية الدولة مما يدفعهم إلى التبرم بعبء الضرائب الثقيل والتهرب منها . وعلى الدولة مراعاة لهذا المبدأ أن تتريث فى تقرير نفقاتها إذ يصعب فى الكثير من الحالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها ، وعليها أن تعيد النظر دوريا بدراسة الانفاق الحكومى فى كلياته وجزئياته بواسطة لجان مستقلة عن الأداة الحكومية فتقدم التقارير لبتر ما لاجدوى منه وضغط ما يمكن تخفيضه ومكافحة التبذير كما هو الحال فى عدد من الدول المتقدمة .

ويتطلب تحقيق الوفر من الانفاق ورفع إنتاجيته معرفة بكافة تكاليف

الخدمة كما يستلزم تحديدا لناتج الادارة بطريقة تمكنا من حساب تكلفة الوحدة . وقد تظهر بعض الصعوبات فى تحديد معيار التكلفة ولكن يمكن ببعض التحليل والتعمق الوصول إلى مثل هذه المعايير . فيمكن مثلا معرفة إنتاجية مدرسة بنسبة عدد التلاميذ إلى ماتتكلفه المدرسة وهذا المعيار وإن أعطى فكرة أولية فى تحديد التكلفة فى حد ذاتها إلا أنه يسمح بقياس إنتاجية الخدمة ، ولذا فانه يمكن التعمق أكثر بتعدى الجانب الكمى إلى الجانب الكيفى ونأخذ نسبة الناجحين أيضا كمعيار للخدمة . ولكن هذا المعيار وإن عكس مقدار تحصيل الطالب للمعلومات فقد لايكون كافياً للتعبير عن هدف خدمة التعليم مما يتطلب تعمقا أكبر لاختيار معيار سليم .

كذلك فان السعى إلى تحقيق الوفر فى الانفاق يستلزم بحث الفرص البديلة وتكاليفها لاختيار أقلها تكلفة فى تحقيق الهدف . ونستمد تطبيقا لهذه الفكرة فى مثال نبحث فيه التوزيع الجغرافى للقواعد العسكرية لدولة كبرى لتحقيق هدف محدد هو ضمان التدخل العسكرى فى منطقة تبعد كثيرا عنها . فى مثل هذا الموقف يمكن الاختيار بين حلول عديدة:

(أ) إنشاء قواعد عسكرية بكافة تجهيزاتها فى مناطق متعددة .

(ب) إيجاد بعض المراكز العسكرية المحدودة فى الخارج مع توفير وسائل نقل القوات إلى مكان الغزو .

(جـ) الاحتفاظ بالجيش فى داخل الدولة مع القيام باستثمارات ضخمة لإنتاج عدد من الطائرات اللازمة لنقله .

(د) الاحتفاظ بالتجهيزات الضخمة قليلة الثمن فى الخارج والاحتفاظ بالعدد باهظة الثمن داخل الدولة .

ويسمح التحليل الدقيق لهذه الحلول ببيان أكثرها فعالية وأقلها تكلفة مع ملاحظة أن تخفيض بعض النفقات فى بعض الحلول يترتب عليه زيادة فى أنواع أخرى من النفقات . فاذا أحتفظ مثلا بالجيش داخل الدولة فان نفقاته فى الداخل تكون محدودة ولكن فى نفس الوقت يستلزم ذلك زيادة فى نفقات النقل . ويحدث العكس فى حالة بقاء الجيش فى قواعد أجنبية إذ تزيد نفقاته بينما تقل نفقات النقل . ولكن يتعين أيضا أخذ العوامل السياسية فى الاعتبار كاستقرار الحالة السياسية فى الدولة التى تقام بها القواعد وأثر ذلك على الانفاق العسكرى ، وفى ضوء هذه التقديرات يستطيع مصدر القرار اختيار الحل الأمثل على أساس تقديره للوضع .

بالاضافة إلى ذلك لا يكفى وضع القواعد لزيادة إنتاجية الانفاق العام بل لا بد من رقابة فعالة تضمن حسن التصرف فى المال العام وتضمن توجيهه وصرفه فيما قرر من أجله . ويمكن أن تتم الرقابة من جهات متعددة. فهناك رقابة إدارية ورقابة قضائية ورقابة تشريعية بجانب الرقابة السياسية . وتتم هذه الرقابة إما قبل الصرف أو أثناءه أو بعده لتبين المخالفات .

ولا شك أن البحث فى زيادة إنتاجية الانفاق العام يتعذر فصله عن الاصلاح الإدارى . إذ أن ضياع جزء غير قليل من الأموال يرجع إلى ضعف كفاية الجهاز الإدارى من استهتار فى المشتريات وإسراف فى عدد من النفقات وزيادة فى تكاليف الخدمات. ولذا فان الاصلاح الادارى وإعادة تنظيم الاداة الحكومية على أسس علمية والاهتمام بتحسين طريقة إتخاذ القرارات أمر له أهميته القصوى لتوفير الأموال من الضياع . وزيادة إنتاجية النفقات العامة ، ويتم ذلك بتنسيق الهيكل التنظيمى بطريقة تسمح بوحدة إتخاذ القرار بالنسبة لهدف محدد مما

يمكن من حرية التصرف والاختيار بين الحلول البديلة بدلا من الخضوع للعمليات الروتينية واللوائح وذلك فى الحدود التى لا تتعارض مع طبيعة العمل . كذلك يستلزم الأمر تنظيم المعلومات بطريقة تسمح بحسن الاختيار . ويعتبر التقسيم الوظيفى للميزانية تقدما هاما عن التقسيم الإدارى . إذ تقسم الميزانية حسب أغراضها فتجمع العمليات المالية التى تخدم غرضا معينا فى مجموعة واحدة بغض النظر عن الجهة الإدارية التى تتبعها مما يمكن من تحليل النشاط الحكومى وبيان تطوره . كذلك يتعين النظر إلى تكلفة البرامج فى عدد من السنين كما أنه يتعين أيضا إختيار معايير لأداء الخدمة تمكن من حسن الأداء .

ثانيا – مراحل اعداد خطة الانفاق الحكومى :

يستلزم إعداد برنامج عام للانفاق سلسلة من القرارات نتيجة الاختيار بين الحلول العديدة فى تخصيص الموارد بما يتفق وتحقيق أهداف المجتمع . ويمكننا أن نميز بين مستويات متعددة فى الاختيار :-

المستوى الاول : يتم فيه تقدير حجم القطاع العام أى الاختيار بين ترك الموارد فى يد الأفراد وتحويلها إلى نطاق القطاع العام .

المستوى الثانى : وفيه يتحدد الاختيار الوظيفى فى توزيع الإنفاق بين الوزارات المختلفة كالتعليم والصحة وغيرها من النفقات .

المستوى الثالث : وفيه يتخذ القرار بتوزيع الموارد بين أفرع الوزارات المختلفة .

المستوى الرابع : وفيه يتم الاختيار داخل الخدمة الواحدة بين الحلول الفنية المختلفة .

وتجدر ملاحظة تضاؤل أهمية العوامل السياسية المتداخلة فى اتخاذ القرارات كلما تدرجنا فى النزول من المستوى الأعلى إلى المستوى الأقل مما يمكن المحلل الاقتصادى من تحديد المعايير الاقتصادى بدقة أكبر وبيان الحلول البديلة لاختيار الحل الأمثل.

وسنعرض فيما يلى المراحل المختلفة التى يمر بها إعداد خطة الانفاق وبعض المشاكل التى تتعرض لها.

المستوى الاول:

تحديد حجم القطاع العام : تختلف أهمية القطاع العام من دولة إلى أخرى وذلك نتيجة لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية فى كل منها. ويبدو التوسع فى هذا النشاط كظاهرة عامة فى مختلف الدول كنتيجة لرغبتها فى تحقيق تنميتها واستقرارها الاقتصادى من ناحية، أو تطبيقا لمذهبها السياسى من ناحية أخرى. فقد أدى انتشار الأفكار الاشتراكية إلى اتساع القطاع العام فى عدد من الدول بل أنه قد يشمل الاقتصاد بأكمله فى بعضها. ولكن سيطرة هذه الفلسفة الجماعية لا تعنى خضوع تحديد حجم القطاع العام للفكر السياسى فقط بل تصطدم الدولة بحدود اقتصادية معينة يتعين عليها مراعاتها حتى تحقق أهدافها فى رفع مستوى الدخل الحقيقى للأفراد. وتتمثل هذه الحدود فى وجود حد أدنى للمعيشة يعبر عن الحاجات النفسية والمادية للسكان من ناحية وعن مدى استعدادهم للتضحية من ناحية أخرى. كذلك فان التوسع فى هذا القطاع محكوم بالآثار الاقتصادية للانفاق العام.

وفى الواقع أن تحديد أهمية القطاع العام قرار تغلب فيه الصفة السياسية

وتراعى فيه الدولة كافة الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق أهدافها ، ولكن يمكن القول أن زيادة نطاق نشاط الدولة يجب أن يكون مبنيا على كفاءة فنية عالية تحقق أفضل النتائج بأقل تكلفة لصالح المجموع ، وأن يكون مستندا إلى ثقة المواطنين المستمدة من التفوق العملى فى نتائج هذا القطاع ومساهمته الفعالة فى رفع مستوى الدخل الحقيقى للأفراد .

المستوى الثانى :

ويتعلق بالاختيار الوظيفى بين النفقات المختلفة . ويعتبر من أهم القرارات المتعلقة بتنمية الناتج القومى . فهناك جذب من ناحية بين القيام بمستلزمات الانتاج والخدمات الأساسية التى يتعين القيام بها وبين المشروعات الإنتاجية التى تعطى ناتجا سريعا . ومن الواضح أن هذا التوزيع للموارد يخضع إلى حد كبير للفلسفة الاجتماعية والسياسية السائدة وتقدير مصدر القرارات لتوزيع العبء بين الأجيال المختلفة . فالعنصر الزمنى يتدخل بطرق عديدة فى تكييف القرار . فهناك العديد من المشروعات التى يستلزم بناءها فترة طويلة وتلك التى تتم فى فترات قصيرة . كما أن هناك المشروعات التى تعطى عائدا سريعا والأخرى التى تظهر نتائجها بطريقة تدريجية .

وقد تغيرت وجهة نظر المخططين تجاه أهمية الخدمات العامة وأولويتها . ففى بدء مرحلة التخطيط التى أعقبت الحرب العالمية الثانية بدأ التركيز على « الخدمات » كمفتاح للتنمية ، ثم أعقب ذلك إتجاه مخالف نتيجة لما التى على الميزانية من أعباء وذلك بنصح الحكومات بالتركيز على المشروعات التى تعطى ناتجا سريعا أو بمعنى آخر بالتركيز على الإنتاج بدلا من الاستهلاك « الخدمات » . ولكن تغير الاتجاه أخيرا بالدفاع عن الخدمات باعتبار أنها

ليست أقل إنتاجا من السلع المادية .

وفى الواقع إن المغالاه فى الاراء السابقة لها مساوئها لأن نمو الدخل يستلزم نموا متوازنا فى إنتاج السلع والخدمات بطريقة تتفق والطلب على كل منهما . ومن الجدير الاشارة اليه أن التركيز على الخدمات أكثر خطرا من التركيز على السلع خاصة إذا مولت الخدمات بوسائل تضخمية وذلك لزيادة مرونة عرض الخدمات عن مرونة عرض السلع ، وحتى مع افتراض تمويل الخدمات بواسطة الضرائب يظل من الضرورى القيام بالمقارنة بين التوسع فى الخدمات وبين الحلول البديلة وذلك لاستخدام أمثل للموارد .

ويمكننا الآن التساؤل عن مدى مساهمة المحلل الاقتصادى فى تحديد حجم الانفاق على خدمة معينة من بين هذه الخدمات مع احترامه للاهداف المحددة ؟

ليس هناك من ينكر أهمية التعليم كهدف فى حد ذاته وكعامل هام فى التنمية . ولكن أيضا ليس هناك من يقر إستيعاب التعليم لأغلب موارد المجتمع . فللأفراد حق فى التعليم ولكن لهم أيضا حق فى الرعاية الصحية وفى رفع دخلهم الحقيقى . فاعتناق الدولة لبرنامج طموح فى هذا المجال يصطدم باهداف القطاعات الأخرى وبندرة الموارد مما يستلزم ضرورة توزيع الموارد بطريقة تضمن تحقيق الأهداف المختلفة . وتتراوح نسبة ماينفق على التعليم والمجتمعات المختلفة بين ١ ٪ ، ٦ ٪ من الناتج القومى ويظهر المدى الذى يقع بين السنين توافر موارد هامة يمكن أن تستخدم فى التعليم وفى مجالات بديله .

ولذا يتطلب تحديد حجم الانفاق العام على التعليم لتحقيق الأهداف السياسية التى تقررت معرفة بعائد التعليم . إذ أن توجيه نسبة معينة من الدخل القومى اليه

تحتوى ضمنا على تقرير مقارنة بين النفع العائد منه وبين النفع المتولد من أوجه الإنفاق الأخرى.

ولكن كيف يمكن للاقتصادى المساهمة فى هذه المقارنة بقياسه لمنافع التعليم والخدمات الأخرى؟

لاشك أن هذا المجال تكتنفه العديد من الصعوبات مما يحد من دقة القياس. وقد دفع هذا بالبعض إلى القول بأن التعليم حق للفرد ويتعذر تقييمه ماديا. ولكن خطأ هذه النظرة يتأتى من أن الاقتصادى لايتدخل فى تحديد القيم ولكن يحاول بعد اتخاذ القرارات السياسية المحددة التأكد من انعكاس هذه القيم فى توزيع الموارد المختلفة. وقد بذلت محاولات عديدة لقياس عائد التعليم فى صورة كمية فى جهات مختلفة من العالم. وإن لم تتح الفرص بعد لمعرفة الاجراءات والطرق التى يمكن أن يستفيد منها المخطط الاقتصادى فى هذا الصدد.

ومع ذلك فهناك أساليب علمية عديدة تستهدف بها التعرف على حجم الانفاق على التعليم واطار الخطة العامة. ومنها منهاج القوى العاملة الذى يستند الى افتراض أن الصلة الأساسية بين التعليم والتنمية الاقتصادية تتم بخلق المهارات والمعرفة التى تزود بها القوى العاملة. ومنها تحديد نسبة مايوجه إلى التعليم من الدخل القومى من الاسترشاد بتجارب الدول الأخرى آخذة فى الاعتبار هيكل المجتمع ودرجة نموه وأهدافه. كذلك هناك طرق تقليديه متبعه حيث تقرر الاحتياجات التعليميه تبعا للطلب عليه فى مختلف المستويات على أساس الزيادة السكانية والتوزيع العمرى والأهداف الاجتماعية وقد حدد اليونسكو طريقة وأسلوب إعداد برامج التعليم فى خطوات متعددة تبدأ بمعرفة

توقعات الزيادة فى السكان والتوزيع العمرى ، ونمو الاقتصاد القومى ، والأهداف الاجتماعية والتغيرات المتوقعة فى القوة العاملة ، ومتطلبات تطوير نظام التعليم وبرامجه وتقديره من حيث الكيف والمقارنة بين أساليب التعليم المختلفة ، وبيان تكاليف البرنامج ومقارنته بالموارد المالية ومحاولة ربطه والأهداف الأخرى وخطة التنمية .

المستوى الثالث :

وفيه يتم توزيع الموارد بين مختلف فروع القطاع بطريقة تحقق الأهداف التى أنيطت به . وإذا أكملنا دراستنا السابقة للتعليم فاننا نجد أن مصدر القرارات تجابهه عدة مشكلات أهمها :

أولا : أن تحقيق برامج التعليم يتطلب فترة طويلة قد تبلغ العشرين عام أو ما يزيد وأنه خلال هذه الفترة يتعرض الاقتصاد القومى لعدد من التغيرات الهيكلية مما يستلزم ضرورة ربط برنامج التعليم والمخططات الاقتصادية المستهدفة. وتخطيط التعليم لايتم بمنأى عن التخطيط الاقتصادى وإلا أدى ذلك إلى ضعف مساهمته فى زيادة الدخل القومى .

ثانيا : الترابط الوثيق بين مراحل التعليم المختلفة بمعنى أن الوزن المعطى لكل مرحلة لايتم منفرداً أو بطريقة تحكميه بل يتعين مراعاة المراحل التالية له . فالتوسع فى التعليم الأولى بطريقة لايمكن أن يتحملها التعليم الثانوى تودى إلى العديد من المشاكل . كما أن مستوى التعليم الثانوى يرتبط بمستوى التعليم الجامعى كذلك فان تأدية النظام لدوره بطريقة مرضية يتطلب تزويده بنخبة ممتازة من المعلمين . فالتعليم وإن كان منتج الكفاءات للقوة العاملة إلا أنه أيضا أكبر مستهلك لانتاجه .

ويمكن الاسترشاد وتحديد العلاقة بين مراحل التعليم المختلفة بتجارب الدول الأخرى . وقد بين اليونسكو أن نسبة عـــدد الذين يتلقون التعليم الأولى إلى الثانوى إلى الجامعى هى ١٠٠ : ٢٢ : ٢ . ولا شك أن تحديد العلاقة بين المراحل المختلفة يحدد عدد الأساتذة فى كل مستوى كما أنه يظهر تكاليف البناء والتجهيزات فى المدارس المختلفة مع مراعاة زيادة التكلفة فى المدارس الثانوية وفى المدارس الأولية وزيادتها فى الجامعات عنها فى المرحلتين السابقتين .

كذلك فان تحديد حجم انفاق كل مرحلة يرتبط بمؤشرات لصيقة بها . فبينما يرتبط التعليم الأولى الالزامى بمعدل نمو السكان والتوزيع العمرى له ، ترتبط المرحلة الثانوية بتطور الهيكل الاقتصادى ومعدل نموه واحتياجاته . فتحدد فى هذه المرحلة التفريعات المختلفة للمعاهد المتخصصة ، كذلك الأمر بالنسبة للتعليم الجامعى حيث ترتبط نفقاته باحتياجات المجتمع من المتخصصين وبمدى توافر الامكانيات لاعدادهم إعدادا سليما .

وتختلف سياسات الدول فيما بينها بالنسبة لهذه المرحلة فمنها من يقصره على أعداد محدودة، ومنها من يتيحه نتيجة للأعداد الضخمة . وفى هذه الحالة الأخيرة نجد أنه ما لم يكن نمو الاقتصاد كبيرا بدرجة تسمح باستيعاب الخريجين ورفع كفايتهم فان البطالة المقنعة للمثقفين تكون هى النتيجة الحتمية مع مالها من آثار اجتماعية واقتصادية ضارة .

المستوى الرابع :

وفيه يتحدد الاختيار بين الوسائل الفنية المختلفة على مستوى الوحدة أو الخدمة لتحقيق الهدف المحدد . ففى مثال التعليم يتم الاختيار هنا على مستوى الجامعة أو مستوى الكلية كوحدة مستقلة ، وفى هذا المستوى تسمح الأوضاع بطريقة

أكبر للقياس والمقارنة بين الحلول البديلة لاختيار الحل الأفضل.

ويتطلب تماسك الخطة وترابطها تحرك البيانات صعودا وهبوطا وتعاون مختلف الهيئات على جميع المستويات. فالخطة وأن بدأت بتوجيهات سياسية لهذا الاتفاق وتحديد حجمه وتوزيعه بين الوزارات التى تتولى بدورها تقسيمه بين فروعها المختلفة لتخصصه للمشروعات العديدة إلا أن البيانات تصعد بعد ذلك مرة أخرى بعد دراستها وتحليلها من مستوى الوحـــدة إلى المستويات العليا حتى يتم ترابطها لتحقيق الأهداف المحددة فى الفترة المقررة بأقل تكلفة.

الفصل الرابع

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

أدى التطور فى جميع الدول إلى التوسع فى الانفاق بصفة مستمرة وإلى تنوعه وتغير هيكله وإلى تقرير إيجابية الانفاق وإستخدامه كوسيلة لتحقيق زيادة الدخل واستقراره وحسن توزيعه. فالتوسع فى النفقات العامة يؤدى - ولو لم يهدف إلى ذلك - إلى التأثير على الاقتصاد القومى وعلى كافة جوانب المجتمع سواء كانت سياسية أو إجتماعية أو مالية مما يستبعد أمر حياد النفقات العامة ومما يظهرها كأداة هامة لتحقيق أهداف المجتمع.

فالدولة وإن أمكنها التأثير على النشاط الاقتصادى الخاص بواسطة الضريبة والاقتراض والسياسة الائتمانية والنقدية إلا أن النفقات العامة تظل الأداة الأساسية لتنفيذ سياستها الاقتصادية.

وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عوامل عديدة منها. طبيعة هذه النفقات، والهدف الذى ترمى إلى تحقيقه، وطبيعة الايرادات اللازمة لتمويلها والوضع الاقتصادى السائد. والنفقات العامة وإن أشبعت بحكم طبيعتها ونوعها حاجة عامة كالدفاع والتعليم والنقل والمواصلات فانها تحدث إلى جانب ذلك آثارا على النشاط الاقتصادى القومى باستخدامها وتوزيعها للموارد وذلك بتأثيرها فى الكميات الكلية التى تحكم التوازن الاقتصادى أى بتأثيرها على الاستهلاك والادخار والاستثمار.

ولا تقتصر آثار النفقات على الآثار المباشرة على هذه العناصر نتيجة

الزيادة الأولية فى الإنفاق العام بل تحدث آثار غير مباشرة تنتج خلال مايعرف بدورة الدخل أى خلال عمل « المضاعف » الذى يبين أثر الإنفاق الاستثمارى الاضافى على مستوى الدخل عن طريق النفقات الاستهلاكية « والمعجل » الذى يبحث أثر التغير على الاستثمارات نتيجة التغير فى الطلب الاستهلاكى .

فالنفقات العامة تحدث آثار عديدة مباشرة وغير مباشرة على الدخل القومى ولكن يجدر ملاحظة أن النفقات المختلفة لاتباشر نفس الآثار بل تتغاير تبعا لطبيعة النفقة والغرض منها .

وسنعرض فى المباحث التالية لبعض الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :

المبحث الأول - آثار النفقات العامة على الدخل القومى .

المبحث الثانى - آثار النفقات العامة على التوظف .

المبحث الثالث - آثار النفقات العامة على توزيع الدخل .

المبحث الرابع - آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار .

المبحث الاول

اثار النفقات العامة على الدخل القومى

تتطلب دراسة آثار الاتفاق الحكومى على مستوى الدخل القومى معرفة بالدخل ومكوناته والعوامل المحددة لمستواه :

اولا ــ تعريف الدخل القومى :

يمكن النظر إلى الدخل القومى من زوايا ثلاث . من حيث إنتاجه ، ومن حيث توزيعه ، ومن حيث استعماله أى استخدامه . فدراسة الدخل تثير دراسة الناتج القومى ، والدخل القومى ، والاتفاق القومى.

١ ــ الناتج القومى :

يقصد بالانتاج القومى مجموع السلع والخدمات التى تنتج خلال فترة زمنية معينة غالبا هى سنة والتى يمكن تقييمها نقدا. ويمكن تعريفه كذلك بأنه مجموع القيم المضافة التى تتولد عن النشاط الإنتاجى الذى يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة .

والانتاج كنشاط إقتصادى هو تضافر عناصر الانتاج من عمل ورأس مال وتنظيم لإعداد الموارد الطبيعية وجعلها صالحة للاستخدام . فهو لا يخلق المادة ولكنه يؤدى إلى خلق المنافع وينتج عنه تدفق من السلع والخدمات خلال فترة معينة .

وليس بشرط أن يتم إعداد الموارد للاستخدام النهائى فى عملية واحدة بل قد تمر هذه الموارد بعدد من العمليات المتتالية كاستخراج المادة (المعادن والزراعة) وتحويل خصائصها ، وتعديل شكلها (الصناعة) ، ونقلها وتخزينها وتسويقها فتكتسب هذه الموارد فى كل مرحلة من هذه المراحل قيمة أكبر

(قيمة مضافة) تنتج من مساهمة عناصر الانتاج فى هذه الحلقة من حلقات النشاط ، وبعبارة أخرى تكتسب الموارد قيمة أكبر نتيجة تكلفة تشغيل عناصر الإنتاج أى نتيجة توزيع العوائد التى يحصل عليها كل منها .

وفى حدود هذا التفسير يتولد عن النشاط الانتاجى تيار من السلع ولكن إلى جانب هذا النشاط يقوم المجتمع بنشاط آخر يتمثل فى تقديم الخدمات مباشرة إلى المستهلكين كخدمات الحكومة والأطباء . فالخدمات لا تفترق عن النشاط السلعى فى المساهمة فى اشباع حاجات المجتمع وإن وجدت بعض الأفكار الاقتصادية التى تعتبر هذه الخدمات إستهلاكا أى استخداما للموارد وليست إنتاجا (1) .

والانتاج بهذا المفهوم هو النشاط الاقتصادى الذى يمارسه المجتمع لاعداد الموارد للاستخدام لينتج تيار مستمر من السلع والخدمات لاشباع حاجات المجتمع . فهو بهذا المعنى لا يشمل الموارد الطبيعية ولكن يشمل السلع والخدمات القابلة للتقييم نقدا .

وقد رأى بعض الخبراء لضرورة تقييم السلعة أو الخدمة أن تكون محل مبادلة فى الأسواق فيخرج بذلك عن دائرة الإنتاج القومى السلع والخدمات التى لا تمر بالسوق كالخدمات الحكومية والإنتاج الزراعى الذى يستهلك مباشرة بواسطة المزارعين .

وفى الواقع أن إتباع هذا الرأى قد لا يعطى صورة حقيقية عن النشاط الإنتاجى فى بلد معين . فالخدمات الحكومية وإن أديت للافراد بلا مقابل

---

(1) Calvez, Le Revenu National en U.R.S.S p. 15

إلا أن ذلك لا ينفى إنتاجيتها ، وبالمثل فان استهلاك الزارع لجزء من محصوله لا ينفى قيام القطاع الزراعى بعملية إنتاجية ، بالإضافة إلى ذلك فان تطبيق هذا الرأى على الإقتصاد القومى فى الجمهورية العربية المتحدة مثلا يؤدى إلى تضييق مفهوم الإنتاج خاصة إذا لاحظنا من ناحية توسع الدولة فى نشاطها ، ومن ناحية أخرى زيادة أهمية الجزء المستهلك مباشرة من الناتج الزراعى دون مروره بالسوق . ولذا فان تقييم مثل هذا النوع من النشاط يتم اما بتقديره على أساس إجمالى التكلفة (النشاط الحكومى) وإما على أساس السعر الذى يحدده السوق ولو لم يمر هذا الجزء بالسوق (الإستهلاك المباشر للسلع الزراعية) .

ولتقدير قيمة الإنتاج القومى فاننا لا نقوم بحساب القيمة الاجمالية للمنتج فى كل مرحلة من المراحل ، بل بحساب القيمة المضافة التى نتجت عن مساهمة عناصر الانتاج فى كل منها . والقيمة المضافة فى مرحلة ماهى إلا الفارق بين قيمة الموارد بعد إجراء النشاط الانتاجى عليها وقيمتها قبل الاستخدام . ويمثل هذا الفارق مقدار التكاليف التى ترتبت على توظيف عناصر الانتاج أى مقدار العوائد المستحقة لعناصر الانتاج مقابل مساهمتها فى العملية الانتاجية فهى تشمل الأجور والفوائد والأرباح والايجارات .

فقيمة الناتج الاجمالى لسلعة معينة يشتمل على مستلزمات إنتاج هذه السلعة بالاضافة إلى تكلفة عناصر الانتاج التى تكاتفت فى إنتاجها . وتبرز أهمية استبعاد مستلزمات الانتاج عند حساب الناتج القومى . وذلك لأن تطلبه تجميع المتولد من أنواع النشاط المختلفة للمجتمع يؤدى فى حالة عدم استبعاد مستلزمات الانتاج إلى تقدير خاطىء للانتاج وتضخيم لحجمه ، وذلك لاحتساب هذه

المستلزمات مرتين ، أحدهما فى النشاط الذى يخرجها والأخرى فى النشاط الذى يستخدمها .

مثال لذلك : فاذا استخدمنا قطنا فى صناعة الملابس وأردنا حساب القيمة المنتجة ، يلزم عدم إضافة قيمة القطن إلى قيمة الملابس لأن فى ذلك إزدواج وحساب لقيمة القطن مرتين مرة فى شكله الأصلى ومرة أخرى فى شكل ملابس ولذا يتعين إختيار احدى وسيلتين للحساب :

أولاهما : الاكتفاء بحساب قيمة الناتج النهائى وهى هنا الملابس على اعتبار أنها تتضمن قيمة القطن . تتطلب هذه الطريقة حساب القيم الإجمالية للمنتجات وطرح قيم السلع الوسيطة (قيمة القطن + قيمة الملابس — قيمة القطن) .

وثانيهما : طريقة القيم المضافة وذلك بحساب قيمة القطن واضافة ما خلق من قيمة فى المرحلة التالية .

وبذلك تكون قيمة الانتاج = قيمة القطن + قيمة الملابس — مستلزمات الإنتاج .

وفى كلتا الحالتين نصل الى نتيجة واحدة .

مثال آخر : يمر انتاج رغيف الخبز بمراحل انتاجية متعددة ، يحدد قيمة ما أنتج فيها بمبلغ ١٠ مليون جنيه . استخدم فى صنعه مبلغ ٥ مليون جنية قمح ، وقدر ثمن ما احتواه من دقيق بمبلغ ٧ مليون جنيه ، وبلغ ثمنه بعد عجنه وخبزه ١٠ مليون جنيه .

فالنشاط الاقتصادى فى المجتمع يتلخص فى إنتاج الموارد الآتية ٥ مليون ثمن قمح ، ٧ مليون ثمن دقيق ، ١٠ مليون ثمن الخبز فتبلغ قيمة الموارد المنتجة فى جميع المراحل جمع مايعادل ٥ + ٧ + ١٠ = ٢٢ مليون .

ولكن حساب القيمة الاجمالية بهذه الطريقة قد ترتب عليه تضخيم لحجم المنتج ولذا فان الحصول على قيمة الإنتاج تتطلب الالتجاء إلى إحدى الطريقتين التى سبق ذكرهما إما طريقة الناتج النهائى واما طريقة القيم المضافة .

الطريقة الأولى : الناتج القومى بسعر التكلفة .

= القيم الاجمالية المتداولة ــ مستلزمات الانتاج .

= ٥+٧+١٠ــ٥ ــ ٧ = ١٠

وحسب الطريقة الثانية الناتج القومى بسعر التكلفة :

= قيمة الناتج الزراعى + القيمة المضافة فى المرحلة الثانية (الطحن) + القيمة المضافة فى المرحلة الثالثة (الخبز)

= ٥+(٧ــ٥) + (١٠ــ٧)

= ٥+٢+٣ = ١٠

وفى الحالتين تتطابق النتائج .

ويلاحظ أن الانتاج القومى باعتبارة تيار من السلع والخدمات المنتجة فى خلال فترة معينة لا يقتصر على انتاج السلع الاستهلاكية ، بل إننا نجد أن جزءا من هذه السلع والخدمات المنتجة قد يستخدم لاشباع الحاجات الاستهلاكية

وجزءا آخر يستخدم بقصد زيادة أصول المجتمع الحقيقية وتوسيع طاقته الانتاجية أى يستخدم فى الاستثمار .

ويتكون الاستثمار من عنصرين :

(ا) رأس مال ثابت يتكرر استعماله أثناء العملية الانتاجية .

(ب) مخزون سلعى أى إضافة إلى السلع الموجودة فى المخازن سواء كانت قابلة للاستهلاك أو خاما أو سلعا قابلة للاستخدام فى تكوين رأس مال ثابت وقد يكون هذا المخزون اختياريا تحتفظ به المؤسسات لتسهيل العملية الانتاجية ، أو اجباريا ينتج من عدم تصريف هذه السلع فى السوق .

فالانتاج القومى يعادل قيمة السلع الاستهلاكية وقيمة السلع الاستثمارية ويعبر عن ذلك بالمعادلة التالية :

الانتاج القومى = الاستهلاك + الاستثمار

٢ — الدخل القومى (الناتج القومى من زاوية التوزيع)

عرفنا الناتج القومى بأنه مجموع القيم المضافة المتولدة من النشاط الانتاجى فى فترة زمنية معينة. والقيمة المضافة المتولدة تعادل فى نفس الوقت مجموع العوائد التى تحصل عليها عناصر الإنتاج فكل عائد يدفع لأحد عناصر الانتاج يعد تكلفة للمؤسسة التى توظف هذا العنصر ، وهو فى نفس الوقت يمثل دخل يحصل عليه صاحب العنصر مقابل مساهمته فى العملية الانتاجية .

ويمكن التعبير عن هذا القول بالمعادلة التالية :

الناتج القومى بسعر التكلفة = الدخل القومى

ولما كان الناتج القومى بسعر التكلفة = الاستهلاك + الاستثمار

فان الناتج القومى بسعر التكلفة = الدخل القومى = الاستهلاك + الاستثمار.

يمكن تعرف الدخل القومى بأنه مجموع العوائد التى تحصل عليها عناصر الانتاج المختلفة مقابل مساهمتها فى العمليات الانتاجية خلال فترة معينة من الزمن فهو يتكون من الأجور والمهايا، والفوائد والايجارات، والأرباح. وتمثل الأجور والمهايا عائد العمل وتمثل العناصر الثلاث الأخرى عوائد حقوق التملك.

وينتج عن هذا التعريف أنه عند حساب الدخل يتعين استبعاد المدفوعات التحويلية التى لا يقابلها مساهمة فى الانتاج كشراء تحفة أثرية مثلا، أو دفع راتب شهرى من أب لإبنه الذى يتم تعليمه. فهذا المرتب هو مدفوع إنتقالى لم يمنح مقابل عمل إنتاجى. كذلك يجب لمتابعة تطور الدخل القومى أن نعتمد على التطور الحقيقى للقوة الشرائية للنقد. فمضاعفة الأسعار بالنسبة لسنة سابقة لا تعنى مضاعفة الدخل القومى، إذ أن هذه الزيادة تكون صورية ترجع إلى تدهور قيمة النقد لا إلى زيادة الانتاج.

الانفاق القومى : « الدخل القومى من زاوية استعماله »

رأينا أن الناتج القومى بسعر التكلفة يعادل الإستهلاك والاستثمار، أى مجموع ما أنفق على شراء أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار، أى أنه يعادل الدخل القومى.

وإذا نظرنا إلى الدخل القومى من زاوية استعماله وجدناه ينقسم إلى قسمين: فهو إما أن ينفق على الاستهلاك الذى يتحدد حجمه تبعا للميل إلى

الاستهلاك ، وإما أن يدخر ويتحدد مقـــداره أيضا بالميل إلى الادخار .

ويمكن التعبير عن ذلك بالمعادلة التالية :

الدخل القومى = الاستهلاك + الادخار

وقد بينا أن الدخل القومى = الاستهلاك + الاستثمار [1]

= الناتج القومى بسعر التكلفة

ومن هاتين المعادلتين نتبين أن :

الإدخار = الاستثمار

فالإدخار هو ذلك الجزء الذى إمتنعت القطاعات عن إستخدامه فى الاستهلاك والاستثمار هو ذلك الجزء الذى لم تنتقل حيازته للمستهلكين. فالادخار والاستثمار متعادلان بحسب التعريف فى نهاية الفترة . فكل استثمار حدث بالفعل فى مجتمع معين لا بد أن يقابله فائض من الدخل عن الاستهلاك ، أى لا بد أن يقابله إدخار غير أن تطابق الاستثمار والإدخار لا يعنى أنهما عملية واحدة فكلاهما يقوم به قطاع مختلف لأسباب متغايرة . وقد لا يتحقق التعادل بين الاستثمار والادخار فى بداية الفترة ولكن فى نهايتها لا بد من التساوى .

إتضح لنا من دراسة الناتج القومى من زواياه الثلاث تكافؤ تعريفاته

الدخل القومى = مجموع عوائد عناصر الانتاج .

الدخل القومى = الاستهلاك + الاستثمار = الناتج القومى .

الدخل القومى = الاستهلاك + الإدخار = الإنفاق القومى .

---

(١) الاستثمار الصافى

ثانيا : ويتعين الآن بحث العوامل التي تحدد الدخل

تعتبر نظرية كينز نقطة تحول فى التفكير الاقتصادى لمحاولتها الكشف عن العلاقات الأساسية التى تحكم مستوى الدخل وكيفية التفاعل بين هذه العلاقات المختلفة .

فمستوى الدخل محكوم بالإنفاق وكلما إزداد تيار الإنفاق زاد الدخل ، وإذا نقص تيار الإنفاق نقصت معه مستويات الانتاج .

---

1 — Angelopolos : l'Etat et la prosperité Sociale p. 20

Barre (R) : Economie Politique Tome 11. Paris 1964, a.p. 455

Barrerre : Theorie Economique et impulsion keynsienne Pairs 1952, p. 58.

La Politique Financiere, Paris 1959. p. 424

Besse (P) : Finances Publiques. LER. Fasicule 1111. Paris 1957. P. 82.

Brochier (H) et Tabatoni P. Economie Financiere, Paris 1959 p. 440.

Samuelson : l'Economique p. 103

ـ د. احمد حسنى : مفهوم الدخل القومى مذكرة رقم ١٤٠ معهد التخطيط .

ـ د. احمد حسنى : الطلب الفعال . معهد التخطيط ١٩٦٢ .

د. رفعت المحجوب : المالية العامة ١٩٦٤ ص ١٤٥ .

ـ د. زكريا نصر : عشر محاضرات فى الدخل القومى معهد الدراسات العربية سنة ١٩٥٧

هذه الفكرة تكاد تكون بديهية إذا لاحظنا أن الإنفاق فى الواقع هو مصدر الايرادات . فكلما زاد الانفاق زادت الايرادات والعكس صحيح . ولكن يلاحظ أن مجرد زيادة الانفاق لا تزيد من مستوى الدخل إلا إذا إنعكست هذه الزيادة على الانتاج الجارى . فان زادت نفقات الحكومة مثلا نتيجة مشترياتها من السلع فان هذا لا يرفع من مستوى الدخل القومى إذا قوبلت هذه الزيادة بانقاص المخزون ، بل يترتب على الانفاق فى هذه الحالة مجرد تحويل الأصول من المشروعات إلى الحكومة ، ولكن تتجه المشروعات بمجرد إنقاص مخزونها إلى زيادة إنتاجها .

نخلص من هذا أن زيادة النفقات لا يترتب عليها فى الفترة القصيرة إرتفاع فى الدخل إلا إذا كانت مصحوبة بزيادة فى الانتاج أى بتوزيع دخول جديدة تزيد من مستوى الدخل السائد .

فالانفاق هو مصدر الدخل ومحدد مستواه . فلا يقوم المنتجون بنشاطهم إلا إذا كان هناك انفاق على السلع والخدمات المنتجة ، أى طلبا عليها مكونا من نفقات الأفراد على الاستهلاك والاستثمار ، ونفقات الدولة الاستهلاكية والاستثمارية وطلب من العالم الخارجى ، والنفقات نوعان نفقات إستهلاكية ، نفقات إستثمارية .

الاستهلاك : تتوقف أهمية النفقات الاستهلاكية على أهمية الدخل . وقد عبر كينز من ناحية العلاقة بين الانفاق والدخل بالميل للاستهلاك أو دالة الاستهلاك . وتتميز هذه النفقات بالثبات فى الفترة القصيرة نظرا لأنها محكومة بالعادات التى تتطور ببطء وتجعل تغيرها غير محسوس .

ومن ناحية أخرى فقد عبر كينز عن العلاقة بين الزيادة فى الاستهلاك والزيادة فى الدخل بالميل الحدى للاستهلاك . إذ من الملاحظ أن زيادة الدخل لا توجه كاية إلى الاستهلاك أو إلى الادخار ، إنما توزع بين زيادة الانفاق الاستهلاكى وزيادة الادخار . فالأفراد يميلون إلى زيادة استهلاكهم كلما إزداد دخلهم ولكن بنسبة أقل من الواحد الصحيح .

$$\frac{\text{الزيادة فى الدخل}}{\text{الزيادة فى الدخل}} = \frac{\text{الزيادة فى الاستهلاك}}{\text{الزيادة فى الدخل}} + \frac{\text{الزيادة فى الادخار}}{\text{الزيادة فى الدخل}}$$

ويتوقف توزيع الأفراد لدخولهم بين الاستهلاك والادخار على قوة الحوافز التى تدفعهم للتمتع بالاستهلاك الحالى وتلك التى تدفعهم إلى الاحتياط للمستقبل بجانب ظروف موضوعية أخرى . مما يبين أنه فى الفترة القصيرة لا يتغير حجم الاستهلاك إلا تبعا لتغير الدخل ، فكل زيادة فى الدخل تؤدى إلى زيادة فى الاستهلاك .

وتختلف دالة الاستهلاك من مجتمع إلى آخر ، بل فى داخل المجتمع الواحد من طبقة إلى أخرى . فالميل الحدى للاستهلاك للطبقات الفقيرة أكبر من ميل الطبقات الغنية . إلا أنه بالنسبة لمجتمع معين فان هذه الدالة المعبرة عن متوسط ميل الجماعات التى تكون هذا المجتمع تعتبر ثابتة فى الفترة القصيرة . فكل زيادة فى دخل هذا المجتمع تؤدى إلى زيادة فى الاستهلاك لا نتيجة تغير هذه الدالة بل نتيجة تغير الدخل .

وواضح أن هذا التعميم رغم بساطته يسقط الخصائص الخاصة بكل قطاع . لأن لكل جماعة من المستفيدين ولكل قطاع ميل خاص للاستهلاك مما يتطلب ضرورة تحديد الفئات المستفيدة من الانفاق عند بحث الآثار غير المباشرة للنفقات

إذ أن هـــذه الآثار لا تتوقف فقط على الحجم الكلى للنفقات ولكن أيضا على أهدافها وعلى نوع المستفيدين.

ولذا فان تغير توزيع الدخول عن طريق سياسة الدولة المالية - رغم عدم زيادة الدخل ككل - لصالح الطبقات الفقيرة يرفع من الميل الحدى لاستهلاك المجتمع. والعكس كذلك صحيح فكل تغير فى توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية يخفض من ميل المجتمع الاستهلاك .

وقد أدت الدراسات العديدة التى تناولت نظرية كينز بالتحليل إلى إظهار مختلف العوامل التى تحكم العلاقة بين الدخل والاستهلاك . ولسنا بصدد عرض كامل لهذه الآراء ولكن نشير إلى أن الدراسات اللاحقة قد بينت ارتباط الاستهلاك فى الفترة الطويلة لا بالدخل المطلق وإنما بالدخل النسبى أو الدخل الدائم المتوقع . أما فى الفترة القصيرة فهناك عوامل عديدة بجانب تغيرات الدخل تؤثر على سلوك المستهلكين كتأثر المستهلك بأعلى ما بلغه من مستوى استهلاكى الأمر الذى يؤدى إلى عـــدم انخفاض معدل الاستهلاك بنفس درجة معـــدل الإنخفاض الفجائى للدخل . كذلك فان المستهلك يتأثر بمدى مايتوقعه من دخل ، ومايحتفظ به من ثروة سائلة تمكنه من مقاومة تغيرات دخله .

الاستثمار :

ويقصد به النفقات الهادفة إلى زيادة الأصول ، فالفرد خلافا للدولة لايقرر قيامه بالاستثمار نتيجة ما يحققه هـذا الاستثمار من نفـع للمجتمع ولكن نتيجة ما يتوقـع الحصول عليه من عائد يفوق مقـــدار ما تـكلفه أو على الأقـل

يتساوى معه . فرجل الأعمال لا يقـدم على استثمار أمواله فى بناء مصنع مثلا إلا إذا كان مقدار ما يتوقعه من غلة من جراء قيامه ببناء المصنع يفـوق أو يعادل على الأقل مقدار ما يتحصله من فائدة فى اقتراض المال، أو ما كان سيعود عليه من فائدة إذا إستخدم نقوده فى شراء سندات موجـودة . وقـد أوضحت نظرية كينز العلاقة بخلوصها إلى أن حجم الاستثمار يتوقف على المقارنة بين ما يعرف بالكفاية الحدية لرأس المـال وبين سعر الفائدة .

اولا ـ الكفاية الحدية لرأس المال

يأخذ المستثمر الخاص فى إعتباره عند قيامة بخلق أصل مقدار الغلة المنتظرة منه ، أى الغلات المتتابعة الصافية التى يتوقع حصوله عليها أثناء حيـاة الأصل من بيع ناتجه والتى تتحقق من طرح سلسلة تكاليف هذه الأرباح من الغلات المتتالية الإجمالية . ولكن الغلة المنتظرة ليست هى الشىء الوحيـد الذى يؤخذ فى الحسبان إذ لابد أن يدفع ثمن هذا الأصل حتى يمكن إنتاجه وهـو ما يعبر عنه بثمن عرضه أو تكلفة احلاله أى تكلفة إنتاج أصل جديد من هـذا النوع لاثمن أصل موجود .

فالكفاية الحدية لرأس المال هى نسبة الغلة المنتظرة من أصل جديد إلى ثمن عرضه مبينة مقدار ما يتوقع المنظم الحصول عليه من إضافة أصل جديد واحد من هذا النوع مقارنا بما لابد له من دفعه لشراء هـذا الأصل ، أو هى كما عرفها كينز سعر الخصم الذى يجعل القيمة الحالية لسلسلة من الأقساط السنوية التى تنتج عن الغلة المتوقعة من الأصل الرأسمالى فى أثناء

حياة ذلك الأصل مساويا تماما بثمن عرضه (1) ».

ثانيا ـ سعر الفائدة :

لايقوم المنظم بالإستثمار إلا إذا توقع عائدا أكبر مما يدفعه كفائدة أى كنفقة الاستثمار . وقد بين كينز أن سعر الفائدة محكوم بعاملين : **تفضيل السيولة**، وكمية النقد .

أ ـ تفضيل السيولة

خلافا لما قرره التقليديون لا تعتبر الفائدة ثمنا للادخار ،فالادخار ينتج عن الامتناع عن الاستهلاك فيرتبط حجمه بحجم الدخل . إذ لا يدخر الفرد إلا بعد إشباع حاجاته الإستهلاكية مما يؤدى إلى زيادة حجم مدخراته كلما إزداد دخله . أما الفائدة فهى العائد الذى يدفع لمن يدخر لكى يتنازل عن تفضيله النقدى . فالفرد يتخذ قرارا أول بالإدخار إذا زاد دخله عن القدر اللازم لاستهلاكه ، بعد ذلك يتخذ قرارا آخر يحدد به كيفية احتفاظه بهذا النقد سائلا أو فى شكل أصول . وترتبط الفائدة بالقرار الثانى لا بالقرار الأول أى بالتنازل عن التفضيل النقدى إذ أنه تضحية يلزم دفع مقابل لها .

ويمكن أن يميز بين دوافع عدة تحدد هذا التفضيل النقدى كعامل المعاملات والاحتياط ، والمضاربة .

---

(1) Barre re (A). Theorie Economique et impulsion Keynsienne p. 85.

James (E) La Pensee Economique au xx siecl Tome 11 p. 370

ص ٦٠٦

الفريد ستونير ودجلاس هيج . النظرية الاقتصادية الفصل الرابع عشر والفصل العشرين

ب ـ كمية النقود

وهى تمثل الكمية التى يقر النظام المصرفى إصدارها للتداول . ويتحقق التعادل بين كمية النقود المتداولة والتفضيل النقدى للافراد بواسطة سعر الفـــائدة .

ويمثل الشكل التالى مختلف هذه العوامل :

- الدخل القومى
  - الميل للاستهلاك
  - الاستثمار
    - الكفاية الحديه لرأس المال
    - سعر الفائدة
      - التفضيل النقدى
        - المعاملات
        - الاحتياط
        - المضاربه
      - كميه النقود

نخلص من بحث عناصر الدخل أن عنصر الاستهلاك يتميز بالثبات فى الفترة القصيرة وأن حجمه يتميز حسب تغير الدخل . أما عنصر الاستثمار فانه يتحدد نتيجة مقارنة المنظم الذى يقوم بالاستثمار بين الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة . بل أنه عند تقدير الكفاية الحدية لرأس المال فى الفترة القصيرة قد لا تتغير ظروف إنتاج السلع الرأسمالية بمعنى أن عرض السلع وهو أحد عاملين يؤثران فى الكفاية الحدية قد يتميز بالثبات . مما يبين أن تقديرات المنظمين للغلة المنتظرة أى العائد المتوقع يعتبر العامل الهام فى تقدير ثبات الطلب على السلع الرأسمالية وعدم ثباته .

ولكن فكرة العائد المتوقع مبنية على التنبؤ . مما يظهر أن عنصر الاستثمار هو عنصر متقلب خلافا لعنصر الاستهلاك الذى يتميز بالثبات . إذ أن العائد المتوقع يحكمه مجرد الامل، فيتغير تبعا لتغيرات عوامل عديدة سياسية واقتصادية

واجتماعية . فكل ما يدعو التفاؤل يؤدى إلى زيادته وكل ما يوحى بالتشاؤم يقلل منه . فتغير مستوى الدخل يرتبط بالتغير والتقلب فى مستوى الاستثمار . ولكن ليس معنى تقلب الاستثمار عدم وجود ضابط له بل يمكن فى الأحوال العادية تقدير العوامل التى تؤدى إلى زيادته ، كارتفاع الأسعار ، وزيادة الربح السائد ، وزيادة الدخل ، وزيادة الاستهلاك ، وظهور المخترعات الجديدة ولكن يمكن القول بأن تنبؤات المستثمرين تتأثر الى حد كبير بمستوى الاستهلاك السائد خلال الفترة ، فان كان مرتفعا شجعهم ذلك على الاستثمار وان كان منخفضا ثبط من هممهم . مما يظهر توقف الاستثمار فى النهاية على الاستهلاك .

بعد أن عرفنا الدخل وحللنا العوامل التى تحكم مستواه تبينا أنه محكوم بمستوى الاتفاق أى بالطلب الفعال . وقد افترضنا أن هذا الطلب مصدره طلب الأفراد على الاستهلاك وطلب المنظمين على الاستثمار، وأن الطلب يتوقف على عوامل ثلاث الميل للاستهلاك ، والكفاية الحدية لرأس المال ، وسعر الفائدة .

ولكن فى الواقع نجد مصادر أخرى للانفاق كنفقات الدولة وطلب العالم الخارجى التى تخضع لقواعد أخرى غير القواعد التى تحكم سلوك الأفراد . فنفقات الدولة الاستثمارية لا تتوقف على مقارنات بين الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة بل تنتج عن قرار يصدر من السلطة لما في ذلك من نفع عام للمجتمع .

أثر المضاعف :

ولكن إذا كان مستوى الدخل محكوم بمستوى الانفاق وكانت العلاقة بينهما طردية فيجدر بيان مدى تأثر الدخل بهذا الانفاق . وقد هدف كينز بنظرية المضاعف إلى بيان أثر الاستثمار الإضافى فى الدخل القومى .

فزيادة الانفاق بمقدار ١٠٠٠ وحدة تؤدى إلى زيادة فى الانتاج وزيادة فى الدخل القومى بقدر أكبر . ويرجع ذلك إلى أن المستفيدين من الزيادة الأولية فى الانفاق ستزيد دخولهم بقدر هذه النفقات، ولذا فإنهم يستخدمون جزءا من هذه الدخول فى نفقات استهلاكية لاشباع حاجاتهم الخاصة ويحتفظون بالمتبقى كادخار . فلو فرضنا أن الميل الحدى الاستهلاك يقدر بـ ٩٠ ٪ فانهم ينفقون ٩٠٠ وحدة على الاستهلاك ويحتفظون بـ ١٠٠ كادخار . ولكن هذه المبالغ المنفقة سوف يستفيد منها القطاع المنتج للسلع الاستهلاكية الذى يزيد من إنتاجه ويوزع دخولا إضافية إلى فئة جديدة تستخدم بدورها ٩٠ ٪ منها فى الاستهلاك وتحتفظ بالباقى كمدخرات . وهكذا تتكرر العملية فى حلقات متتالية بحيث نجد أنه قد ترتب على الانفاق الأولى سلسلة من الزيادات المتلاحقة تستمر بمعدل متناقص نتيجة إدخار جزء منها حتى يستقر الدخل عند مستوى جديد أعلى من مستواه قبل الإنفاق الأولى

فالمضاعف يبين النسبة بين الزيادة الاجمالية فى الدخل القومى والزيادة الأولية فى الانفاق ، أو بعبارة أخرى فانه يبين عدد المرات التى يتضاعف بها أثر الزيادة فى الاستثمار وذلك عن طريق التأثير على الاستهلاك وبالتالى على الدخل القومى .

فأهمية المضاعف تتوقف على أهمية الزيادة فى النفقات الاستهلاكية بمعنى أنه يرتبط ارتباطا طرديا بالميل الحدى للاستهلاك وارتباطا عكسيا بالميل

الحدى الادخار . فهو يساوى $\frac{1}{\text{١ - الميل الحدى للاستهلاك}}$ أى مقلوب الميـــل الحدى للادخار . فكل استخدام للدخل فيما عدا الاستهلاك يعد تسربا يعمل على تخفيض المضاعف بتقليل الميل الحدى الاستهلاك كالإدخار أو سداد ديون مصرفية أو استثمار فى رؤوس أموال قائمة أو انفاق لاستيراد سلع من الخـــارج إذ أن هذا الانفاق يفيد المنتجين خارج البلاد .

ويلاحظ أن كينز قد قصر نظرية المضاعف على بيان أثر الزيادة الأولية فى الاستثمار على الدخل القومى ، لأن الاستثمار هو المتغير الأساسى فى نظريته ولكن الفكر الاقتصادى بعد كينز عمم استخدام هذه الفكرة خارج هذا النطاق فيمكن معاملة الانفاق على الاستهلاك والتصدير والانفاق العام نفس معاملة كينز الاستثمار .

كذلك فقد انتقد مضاعف كينز بما يتصف به من عمومية نتيجة استناده إلى ميل حدى موحد للاستهلاك وذلك بتبسيط الحقيقة الإقتصاديه وباغفال خواص القطاعات الإقتصادية وسلوك القطاع الحكومى والمالى . وقد ظهرت دراسـات لاحقة تمكن من دراسة عملية المضاعف فى اطار اقتصاد متعدد القطاعات وتأخذ فى الاعتبار أيضا الفترة الزمنية التى تفصل بين مرحلتين من الانفاق أو تكوين الدخل.

ولكن رغم هذه الدراسات فهناك حدود على تحليل المضاعف تنتج من ظواهر عدة أهمها :

١ - عدم ثباته ويرجع ذلك إلى عدم ثبات العادات الاستهلاكية لمختلف المجموعات إذ لا تتوقف هذه العادات على مستوى الدخل بل على عوامل أخرى كتنبؤات المستهلكين المتولدة من النفقات العامة ذاتها أو من حوادث تؤدى إلى تغيرات فجائية فى حركة الأسعار .

٢- كذلك فان تحليل آثار المضاعف تفترض حالة نقص فى التشغيل بمعنى وجود طاقات إنتاجية معطلة، فكل زيادة فى الطلب يترتب عليها تشغيل لهذه الطاقة وزيادة فى الانتاج . ولكن إذا ماتعذرت زيادة الانتاج لعـــدم مرونة العرض ظهر الارتفاع فى الأسعار الذى يغاير من وظيفة الاستهلاك ويقلل من معنى المضاعف ويصادر آثار الانفاق .

٣ - كذلك لا يعطى تحليل آثار المضاعف نتائج صالحة إلا فى اقتصاد يسهل فيه إنتشار تغير الطلب ويتم فيه الانتاج بدون عقبات . فنى بلد متخلف يفتقر إلى جهاز إنتاجى تنخفض فيه أهمية المضاعف وتصادر فيه الآثار المترتبة على الزيادة الأولية فى الانفاق رغم ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك وذلك لزيادة التسرب كالتوسع فى الاستيراد وزيادة الاكتناز ، إلى جانب ذلك فان عدم مرونة الجهاز الانتاجى تدفع الأسعار إلى الارتفاع .

أثر المعجل :

بينما يظهر المضاعف أثر التغيرات فى الاستثمار على الاستهلاك يبين «المعجل» أثر التغير فى الاستهلاك على الاستثمار . وتسمى هذه الظاهرة بمبدأ تعجيل الطلب المشتق لأن الطلب على السلع الاستثمارية يشتق من الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية التى توجد نتيجة له فزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية يؤدى إلى تغير أكبر فى الإنفاق الاستثمارى .

ومثال ذلك : صناعة معينة رأس مالها ١٠٠٠٠٠٠ جنيه تنتج سلعا بمقدار ٢٠٠٠٠٠ جنيه سنويا فتمثل النسبة بين رأس المال والانتاج (٥ : ١) فاذا زاد الطلب على المنتجات بمقدار ٢٠ جنيه سنويا أى بنسبة ١٪ أدى ذلك إلى زيادة فى

رأس المال بمقدار ١٪ أى باستثمار قيمته ١٠٠ جنيه بمعنى أن الزيادة فى الطلب قد أدت إلى زيادة أكبر فى الاستثمار كما تبين الأرقام التالية : -

رأس المال	الإنتاج	الاستثمار
ا ١٠٠٠٠٠	٢٠٠٠	—
ب ١٠٠٠٠٠	٣٠٢٠	١٠٠

ويوضح هذا المبدأ أهمية زيادة الطلب واستمراره كأحد العوامل الهامة المقررة للاستثمارات فى الفترة الطويلة ، أما فى الفترة القصيرة فانه يتطلب عدة شروط لصلاحيته. إذ أن تطبيقه على منشأة مفردة يفترض لفاعليته استخداما كاملا لطاقتها مما يستدعى استثمارا جديدا لمجابهة الطلب . كذلك فان زيادة الطلب قد لا تبرر التوسع فى الاستثمار مالم يتنبأ المنظمون باستمراره حتى يحققوا أكبر ربح من هذا التوسع ، فقد يمكنهم مجابهة زيادة مؤقتة فى الطلب باستخدام أفضل للطاقات الانتاجية لا بزيادة رأس مال المنشأة . فالمنظم الذى يتعرض لتقلب الطلب على منتجاته يحتفظ بطاقة غير مستخدمة على أساس تقديره لمتوسط الطلب خلال سلسلة من الفترات مما يقلل من الرابطة بين الطلب على الاستثمار و معدل تغير الاستهلاك .

من ناحية أخرى لا يعتبر التغير فى معدل الطلب على السلع الاستهلاكية العامل الرئيسى المحدد للاستثمارات بل يتوقف هذا الاستثمار على عوامل أخرى كالموارد المالية المنشأة ومعدل الزيادة اللازمة للاستثمارات ومعدل التقدم الفنى فى طرق الانتاج .

أما إذا طبق هذا المبدأ بالنسبة للاقتصاد ككل فان آثاره تختلف فى حالة زيادة الطلب الاستهلاكى على منتجات صناعة معينة عنها فى زيادة الطلب عامة

كذلك فان آثاره تتغير طبقا لمعامل رأس المال فى صناعة عنها فى أخرى ولمدى أهميتها بالنسبة للاقتصاد القومى ومدى التقدم الفنى فيها ويظهر ذلك اختلاف الإثار غير المباشرة الانفاق الاستهلاكى على الاستثمار تبعاً لاوجه تخصيصها .

وقد أدت هذه التحفظات إلى إنكار البعض الصلة بين الاستثمار وزيادة الطلب ونادوا بربط الاستثمار بمعدل الربح المتحقق سواء بطريق مباشر أو غير مباشر .

ومع ذلك فانه وإن لم يكف المضاعف والمعجل للاحاطة بكل العناصر التى تحكم آثار زيادة النفقات إلا أنهما يعبران عن علاقات لا يمكن إنكارها . فالمعجل يظهر أهمية الآثار التوسعية المترتبة على زيادة فى الطلب على السلع الاستهلاكية أى يظهر الرابطة بين الاستهلاك والاستثمار كما يظهر المضاعف أثر الزيادة فى الاستثمار على الاستهلاك، كذلك فان التداخل والجمع بينهما يسمح بتتبع الظواهر الاقتصادية حيث يزداد الدخل والاستهلاك بزيادة الاستثمار الذى يرتفع بدوره نتيجة زيادة الدخل والإستهلاك .

ثانيا ـ اثار الإنفاق الحكومي على الدخل

سبق بيان أن نفقات الدولة محكومة بالفلسفة السائدة . فإما أن تقف الدولة موقفا سلبيا فتضطلع بوظائفها التقليدية فى تحقيق الأمن والعدالة والدفاع ولا تحاول بواسطه إنفاقها التأثير فى الحالة الاقتصادية ، وإما أن تتخذ موقفا إيجابيا بتدخلها تدخلا فعالا فى شتى الميادين فتغير من سياستها الإنفاقية وفق الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها كزيادة الدخل واستقراره وتحقيق العدالة الاجتماعية بتحسين توزيعه . وظاهرة ازدياد النفقات العامة توضح مدى أهمية الدور الذى تقوم به الدولة . فهى تستوعب جزءا كبيرا من الدخل تقوم باعادته فى صورة سلع وخدمات هادفة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع .

وتتوقف آثار الانفاق العام على حجم هذا الانفاق وتمويله، وطريقة استخدامه وعلى الظروف الاقتصادية السائدة .

فتمويل النفقات العامة عن طريق الضرائب له آثار مخالفة عن تمويلها بواسطة القروض أو الاصدار النقدى .

ففى حالة تمويل النفقات العامة بواسطة الضرائب نجد أنه يترتب على فرض الضريبة اقتطاع جزء من دخل الممول يقلل من حجم الدخل الذى يمكنه التصرف فيه فتؤثر الضريبة بذلك على حجم استهلاكه وكمية مدخراته .

وتتغاير آثار الضرائب وفقاً لنوعها مباشرة كانت أم غير مباشرة. ففرض ضريبة غير مباشرة على السلع الضرورية للاستهلاك وتخصيص حصيلتها الوفاء بقروض الدولة قد يؤدى إلى إنقاص حجم الإنفاق الكلى وتخفيض مستوى الدخل . ذلك أن فرض هذه الضريبة يؤدى إلى اقتطاع جزء من القوة الشرائية لطبقة ميلها الحدى للاستهلاك كبير فيقل إنفاقها .

كذلك فان تخصيص حصيلتها لسداد القروض يحول هـــذه القوة الشرائية المقتطعة الى طبقة ميلها الحدى للاستهلاك أقل فينتج عن انفاق ذلك نقص فى تيار انفاق الطبقات الفقيرة مالم تعوضه نفقات الدولة لأنها حولت الجزء المقتطع من دخول الفئة الأولى الى طبقة قد تكتنز هذه الأموال ولا تنفقها .

يختلف الوضع إذا ما خصصت حصيلة ضريبة الدخل التصاعدية لتمويل نفقات فى صالح الطبقات الفقيرة ، إذ يترتب على ذلك زيادة فى حجم الانفاق ورفع لمستوى الدخل .

ونتيجة لهذا نجد أن فرض ضريبة على دخل مخصص للانفاق يقلل من حجم الانفاق ما لم يعوض هذا النقص إستخدام الدولة لحصيلة الضرائب بطريقة تزيد منه .

أما فى حالة تمويل النفقات العامة عن طريق القروض فنجد أن اقتراض الدولة لأموال مكتنزة وقيامها بنفاق هذه الأموال يؤدى إلى زيادة فى الدخل ورفع مستوى الاستثمار إذا ما استخدمت هذه المبالغ لتمويل مشروعات الدولة الانتاجية . ونجد وضعا مماثلا إذا مولت نفقات الدولة بواسطة الاصدار النقدى ، هـذا مع إفتراض توافر موارد اقتصادية غير مستخدمة وتجاوب فى الانتاج لمقابلة تيار الانفاق . ولذلك تمول نفقات الدولة عن هذين الطريقين فى فى فترات الكساد لتزيد من الانفاق القومى وترفع من مستوى العمالة .

أما فى حالة تغطية نفقات الدولة بواسطة إيرادات الدومين العام فان زيادة نفقاتها الاستهلاكية يزيد من حجم الاستهلاك الكلى ، وإذا وجهت نفقاتها إلى الاستثمارات فان ذلك يكون أيضا مدعاة لنمو الدخل وزيادته أما اذا اكتنزت الدولة جزءاً هاماً من ايراداتها فان ذلك ينقص من تيار الانفاق الكلى .

ولبيان آثار الانفاق الحكومى على الدخل نبحث أولا آثاره على الاستهلاك لنعرض بعد ذلك لآثاره على الاستثمار .

اولا : آثار الانفاق الحكومى على الاستهلاك :

يرتبط مستوى الدخل بمستوى الإنفاق سواء كان مصدره الافراد أم الحكومة أم الخارج . وتضطلع النفقات العامة بدور هام فى التأثير على مكونات الدخل وعلى مستوى التوازن الاقتصادى . فهى من ناحية مصدر هام لتكوين الدخل خاصة بعد أن توسعت الدولة فى نشاطها ، وهى من ناحية أخرى أداه هامة للتأثير على الانفاق الخاص .

وتباشر النفقات العامة على الاستهلاك آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة. ويقصد بالأولى الزيادة الاولية فى الطلب على أموال الاستهلاك ، بينما يقصد بالأخيرة الزيادات المتتالية المترتبة على الزيادة الأولية اذا تغير الاستهلاك فى نفس اتجاه سير الانفاق العام سواء كان ذلك بالنقص أو الزياده وتتوقف مدى هذه التغيرات على الميل الاستهلاكى للمستفيدين .

وتحدث النفقات العامة آثارها فى الاستهلاك القومى عن طريقين سواء بشراء الدولة مباشرة لأنواع من السلع الاستهلاكية ، أو بتوزيعها لدخول يخصص جزء منها للاستهلاك .

الحالة الاولى : شراء الدولة للسلع الاستهلاكية :

قد تقوم الدولة بشراء سلع استهلاكية معينة لتموين بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلا بدلا من توزيع دخول أكبر لهم . فقيام الدولة بهذا الشراء هو نوع من تحويل الاستهلاك بدلا من قيام الافراد بهذه المهمة .

وقد لا يؤثر ذلك على حجم الأموال الموجهة للاستهلاك ولكنه يؤدى إلى تعديل فى هيكلها بتشجيع استهلاك سلع نمطية مما يؤثر على هيكل الانتاج والعمالة .

وقد تقوم الدولة كذلك بتقديم سلع استهلاكية بلا مقابل (وجبات لتلاميذ المدارس) أو تتوسع فى خدماتها المجانية « الخدمات الطبية » ، وينتج عن ذلك زيادة فى مستوى الاستهلاك فى الحالة الأولى ورفعهما لمستوى الدخول الحقيقية للمستفيدين فى الحالة الثانية . وتتوقف آثاره على كيفية تصرفهم فى هذا الدخل ، فقد يزداد استهلاكهم من سلع أخرى أو تزيد مدخراتهم أو قد لا يؤثر ذلك على توزيع دخل بعض الفئات التى تعتبر الخدمة المقدمة غير ضرورية فتتصرف فى دخلها كما لو لم تقدمها الدولة .

الحالة الثانية : توزيع الدولة للدخول :

يترتب على نفقات الحكومة زيادة فى إيرادات الوحدة الاقتصادية الأخرى فى المجتمع مما يؤثر على سلوكها. فما تدفعه الدولة من أجور ومهايا لموظفيها والدائنين تتوقف آثاره على الاستهلاك وعلى كيفية استخدام المستفيدين لهذه الدخول .

فقيام الدولة بمنح أجور للموظفين يرتب زيادة سريعة ومباشرة وعامة على الاستهلاك نظراً لإنخفاض دخول المستفيدين عادة وتوجيهم الجزء الأكبر من الزيادة فى الدخل إلى الانفاق الاستهلاكى . ويختلف الوضع عند قيام الدولة بالانفاق بشرائها سلعا إنتاجية أو استهلاكية من الهيئات المنتجة الخاصة . إذ توزع حصيلة هذا الانفاق الذى حصلت عليه المنشآت بين أجور وأرباح وفوائد ومشتروات من منشآت أخرى ، مما يقلل من أهمية تأثيرها على الانفاق

الاستهلاكى ،لأن العمال وإن كان ميلهم الاستهلاكى كبير إلا أن ميل الطبقة الغنية التى حصلت على الأرباح أقل .

وينقسم الانفاق الحكومى عادة إلى أقسام أربعة (١) . انفاق على الاستثمار ـ انفاق على الاستهلاك ـ زيادة صافى مافى حوزة الأفراد ـ تغيير أنواع الأصول .

١ ـ الانفاق الاستثمارى :

ويشتمل هذا النوع على النفقات التى تهدف إلى زيادة أصول المجتمع ومثالها نفقات بناء الخزانات وشق الترع وإقامة المصانع . وتؤدى هذه النفقات إلى زيادة طاقة المجتمع الانتاجية بطريق مباشر وزيادة انتاج السلع الاستهلاكية . كذلك فانها تؤدى إلى زيادة الانفاق الاستهلاكى .

٢ ـ الانفاق الاستهلاكى :

يعتبر الاستهلاك بمثابة الهدف من النشاط الاقتصادى ومبرر وجودة . ونلاحظ أن النفقات الحكومية تؤدى إلى زيادة الانفاق الاستهلاكى ونادراً ما تؤدى إلى التقليل منه . كذلك يلاحظ أيضا أن الانفاق الحكومى على الاستهلاك يرتبط بالانفاق الاستثمارى ولا يمكن فصلهما فصلا تاما . فقيام الحكومة بتقديم الخدمات الاستهلاكية كالتعليم مثلا ينطوى على استثمار مادى بخلقه لأصول جديدة كبناء المدارس وتجهيز المعامل ، ويعتبر فى نفس الوقت استثماراً معنويا بزيادة كفاية العاملين وبخلقه لرأى عام قوى .

---

(1) — Lindholm , Public Finance and Fiscal Policy 43
— Besse, Op. cit, P. 49.

وقد كان يعتقد قديما أن قوى السوق التلقائية كفيلة بتحقيق الاشباع الأمثل لحاجات المجتمع الاستهلاكية . ولكن مساوىء المذهب الحر أدت إلى تدخل الدولة فى هذا النطاق ، خاصة مع انتشار المبادىء الديمقراطية وتغلغل الأفكار الاشتراكية حتى تنعم الطبقات الفقيرة بخدمات ضرورية تعجز عن الانتفاع بمواردها المحدودة ، مما رتب زيادة فى حجم النفقات الاستهلاكية وتعديل لهيكل الاستهلاك فى المجتمع .

٣ ـ زيادة ما فى حوزة الافراد :

وتشتمل هذه النفقات على النفقات التحويلية التى تهدف إلى زيادة مقدرة الطبقات الفقيرة على الانفاق ومثالها المعونات الاجتماعية . وتتميز هذه النفقات فى أنها تمنح المستفيد قوة شرائية إضافية وتترك له حرية إستخدامها ، فتتحدد آثارها على الاستهلاك تبعا لسلوك المستفيدين .

وقد وجه البعض إلى هذا النوع من الانفاق عدة انتقادات أهمها :

١ ـ قد لا يحسن الأفراد استخدام الأموال الممنوحة لهم فيما يرفع من مستوى معيشتهم بل ينفقونها على نواحى كمالية تنم عن التبذير . بالاضافة إلى ذلك فانها تعرض المستفيدين حين إستخدامهم لها لتغيرات الأسعار التى تنتج عن ظروف إقتصادية لا دخل لهم فيها . بعكس الحال إذا ماقامت الدولة بتقديم هذه الخدمات لهم مباشرة . إذ تضمن من ناحية تحديد نوع الاستهلاك الذى يحتاجون اليه تبعاً لأهميته كذلك من ناحية أخرى فان الادارة تتحمل آثار تقلبات الأسعار .

٢ ـ تمويل هذه النفقات التحويلية بالضرائب التصاعدية المفروضة على الطبقات الغنية يقلل من حجم المدخرات ويزيد من دخول طبقات ميلها الحدى

للاستهلاك كبير . كذلك فان توزيع الإعانات على المستفيدين قد يؤدى فى حالات كثيرة إلى ضعف الدافع على العمل والإنتاج .

فى الواقع أن هذه الانتقادات يمكن تجنبها والحد من آثارها . وذلك برقابة الجهة الموزعة للاعانة حتى تضمن حسن استخدام الأموال المنفقة . أما بالنسبة لانتقاد النفقات التحويلية فى أنها تزيد من استهلاك الطبقات الفقيرة على حساب الطبقات الغنية فليس نقدا مقبولا من ناحية لأن هذه النفقات تقرر لتحقيق مبادىء إنسانية ولضمان العدالة الاجتماعية ، ومن ناحية أخرى لأن لهذه النفقات نفعها فى زيادة الطلب الفعال وتحقيق مستوى أعلى للدخل القومى .

وأخيراً فان الاعانات الاجتماعية لاتضعف الدافع على العمل بل على العكس فانها تهيء الفرصة لمن نقد إمكانياته فى إسترداد قدرته على العمل . كذلك فانه يمكن وضع شروط للانتفاع بهذه الاعانات مما يجعل منها دافعاً للعمل والإنتاج .

٤ ـ التغير فى الاصول :

ومثال هذه النفقات سداد ديون وشراء السلع من الأفراد . وتتوقف آثار الانفاق الحكومى فى هذه الحالة على سلوك المستفيدين وعلى ميلهم الحدى للاستهلاك فتختلف آثار هذه النفقات فى حالة سداد القروض لكبار الرأسماليين عنها فى حالة شراء سلع من صغار المزارعين .

ثانيا : آثار الانفاق الحكومى على الاستثمار والانتاج

تؤثر النفقات الحكومية على الإنتاج بتأثيرها فى مقدرة الأفراد ورغبتهم فى العمل ، كذلك فى تنقل عناصر الإنتاج ، وفى زيادتها لكمية السلع والخدمات المنتجة إستهلاكية كانت أم إنتاجية .

١ ـ ترتب كافة أنواع الانفاق الحكومى آثار على الانتاج وإن بدا

عدم اتصالها به مباشرة . فنفقات الدولة لصيانة الأمن فى الداخل وضمان سلامة المواطنين وحمايتهم شرط أساسى لنمو الانتاج وتقدمه،وبالمثل تساهم نفقات التعليم والصحة فى تنمية مواهب الأفراد وزيادة مقدرتهم الانتاجية .

٢ — تؤدى النفقات الحكومية إلى تحويل فى استخدام الموارد الاقتصادية . فالانفاق العسكرى مثلا يحول عناصر الإنتاج من قطاع الزراعة والصناعة إلى ميدان الإنتاج الحربى . وتتوقف الآثار المترتبة على هذا التحويل على الظروف الاقتصادية السائدة .

٣ — يترتب على النفقات العامة توجيه انتاج القطاع الخاص وزيادة أهمية القطاع العام وتنظيمه بطريقة تحقق أهداف الدولة .

فقد تتوسع الدولة فى منح الاعانات الاقتصادية لفرع معين من الانتاج ترى ضرورة تنميته وتجديدها لرأس ماله وتوسعه فى الاستثمار حتى يساير التقدم العلمى ويخفض من تكاليف انتاجه ويزيدمن انتاجيته . أو قد يكون ذلك بغرض تشجيع إقامة صناعات معينة فى مناطق محددة ، أو بهدف تشجيع قطاع على زياده صادراته لتحقيق كسب أكبر من العملات الأجنبية ويعمل على توازن ميزان المدفوعات،وتتوقف أهمية إعانات الدولة للقطاع الخاص على مدى رغبتها فى المحافظة عليه أو على مدى رغبتها فى توسيع القطاع العام.فكلما تقدمت الدولة فى الطريق الاشتراكى أخذت بيدها مزيدا من عناصر الانتاج تمكنها من الاضطلاع ببرامج محددة تحقق أهدافها باستغلال للموارد أفضل استخدام لتحقيق الأهداف فى أقل فترة ممكنة .

ويتعين لتتبع آثار الاستثمار الحكومى على مستوى الدخل ، أن يفرق بين الآثار الاولية والآثار اللاحقة . فقيام الحكومة مثلا ببناء مساكن

شعبية يؤدى إلى تشغيل عدد أكبر من العمال ، وزيادة فى الطلب على السلع المتصلة بالبناء فيشجع وينمى إنتاج صناعات عديدة كالأسمنت والحديد والصناعات الكيماوية وذلك لما بين فروع الانتاج من تشابك وترابط . فالانفاق الاستثمارى يؤدى إلى زيادة مباشرة للدخول الموزعة من أجور ومهايا بجانب زيادة أرباح المنتجين . ولكن لاتقتصر آثار الانفاق على ذلك فحسب بل يترتب على هـــذا الانفاق الأولى زيادة متلاحقة ناتجة من زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية والاستثمارية مما يؤدى فى النهاية إلى زيادة أكبر فى مستوى الدخل .

المبحث الثاني

آثار الانفاق الحكومي على التوظف

يعتبر التوظف الكامل أحد الأهداف الرئيسية للسياسة المالية . ولا يقصد بالتوظف الكامل أو العمالة الكاملة أن يتمتع كل فرد من أفراد القوة العاملة بالتوظف بحيث لا يوجد أى عامل عاطل . ولكن تعنى إيجاد الفرصة لكل من يرغب فى العمل . فتتحق العمالة العاملة وإن وجدت بطالة إختيارية تتراوح نسبتها بين ٣ ٪ ، ٤ ٪ من القوة العاملة . ويرجع السماح بهذه النسبة إلى إعتراف الاقتصاديين بسوء تنظيم سوق العمل مما يتطلب فترة معينة ليجد العامل الوظيفة التى تتفق وكفاءته، ومعنى ذلك أن العمالة الكاملة تتحقق رغم وجود بعض العمال عاطلين إذ يقابل كل عامل راغب فى العمل وظيفة شاغرة .

وقد ظهرت أهمية مشكلة البطالة فيما بين الحربين ، فى بريطانيا بلغ عدد المتعطلين ١٫٢٥ مليون عامل ، وفى أمريكا فى فترة الكساد العظيم بلغ عددهم حوالى ١٣ مليون عامل ، وفى ألمانيا حوالى ٧ مليون عامل ، وفى سنة ١٩٣٢ بلغ الكساد مداه وبلغ عدد المتعطلين من العمال الصناعيين فى بعض الدول الصناعية حوالى ٢٥ مليون عامل وذلك خلافا لجيش المتعطلين من العمال الزراعيين . وتبين هذه الأرقام ضخامة المشكلة وضرورة حلها والتعرف على الأسباب المؤدية لها .

ويمكن أن نفرق بالنسبة للبطالة بين أنواع أربعة :

١ ــ بطالة احتكاكية تنتج عن ترك بعض العمالة لوظائفهم وبحثهم عن عمل آخر .

٢ ــ بطالة موسمية اتجه عن موسمية العمل لبعض فروع الانتاج .

٣ ـــ بطالة دورية ناتجة عن توالي الدورات الاقتصادية .

٤ ـــ بطالة تكوينية في حالة إضمحلال صناعة أو أكثر وهجر نوع من فروع الانتاج .

اسباب انخفاض مستوى التشغيل : (١)

إعتبر الكلاسيك هذه الأنواع المختلفة من البطالة بما فيها البطالة الدوريه والتكوينية بطالة إختيارية ناتجة عن رفض العمال الذين تركوا أماكنهم قبول قبول وظائف أخرى بأجر أقل . ويتم علاج هذه المشكلة في نظرهم بخفض الاجور ولكن أثبتت الملاحظة أن تغير الأجور لا يكفي وحدة لتحقيق هذا الهدف ، فما هو صالح بالنسبة لمؤسسة بمفردها لايصلح بالنسبة للاقتصاد بأكمله .

وقد بين كينز أن النوعين الأخيرين من البطالة لا يمكن اعتبارهما بطالة اختارية . وبين كذلك أن خفض الأجور لايؤدى إلى القضاء على البطالة بل على العكس يؤدى إلى تفاقم المشكلة . فالعمالة لاترتبط بالأجر بل بقرارات المنظمين التى تحدد حجم الانتاج المرغوب تحقيقه . وتخفيض الأجور يؤدى إلى انكماش طلب العمال على السلع ، ويقلل من حجم الانتاج اللازم لاشباع هذا الطلب المنخفض مما يرتب انخفاضا فى مستوى النشاط الاقتصادى وهبوط فى حجم العمالة . فهناك اذن علاقة مباشرة (مع افتراض ثبات الفن الانتاجى) بين حجم الانتاج المرغوب تحقيقه وحجم العمالة الضرورية للحصول على هذا الانتاج فكل زيادة فى الانتاج تفترض زيادة العمالة والعكس صحيح .

ونلاحظ أن هذا الفكر يخالف بطريقة مباشرة الفكر الكلاسيكى الذى

---

(١) Barrere; op, cit, 674.
James : op, cit, Tome, 2.

يعتبر قانون الأسواق «لساى» نموذجا له [1]. إذ يبين هذا القانون عدم امكانية وجود فائض فى الانتاج ، ويفند فكرة أن الطلب على السلع قد يقل عن عرضها . فالمنتجات تشترى بواسطة المنتجات [2] . وما النقود سوى أداة للتبادل ومن يحصل عليها يتخلص منها فورا بمبادلتها بسلعة أخرى . فالسلع تبادل بالسلع ويكون عرضها مساوياً تماما للطلب عليها . فليس الطلب الكلى شيئا آخر غير العرض الكلى للمنتجات . فمضاعفة الإنتاج سيضاعف من القوة الشرائية التى فى يد الأفراد بمعنى أنه يضاعف من الطلب ، فالعرض هو الذى يخلق دائما الطلب ، وكل إنتاج يستوعبه طلب مقابل له . وقد يكون من المتصور وجود حالة عامة من الزيادة فى الانتاج أو بطالة من التشغيل ولكن إذا وجدت هذه الحالة الأخيرة فان انخفاض الأجور يؤدى إلى تخفيض تكلفة الانتاج فيزداد عرض السلع و يزداد الطلب عليها .

وقد بين «كينز» فى معارضته لهذا الفكر أن العرض ليس هو العامل المحرك بل على العكس يقوم الطلب بهذا الدور فالطلب كما يتنبأ به المنظمون هو الذى يؤدى إلى تشغيل الجهاز الانتاجى واستخدام عناصر الانتاج المختلفة فانخفاض مستوى الطلب يؤدى إلى عدم تشغيل الطاقة الانتاجية وتحديد حجم العمالة بالتالى . فالانتاج يتحدد فى الدول الرأسمالية حسب تنبؤات المنتجين بالطلب المتوقع ورغم اعتماد هذه التنبؤات على دراسة الأسواق إلا إنها عرضة للخطأ . فقد تكون مليئة بالحذر والتشاؤم أو بالأمل والتفاؤل مما يؤدى إلى تقلب الانتاج وبالتالى تقلب مستوى العمالة . فمثلا إذا

---

1 — Gide et Rist Hisloire des doctrines Economiques **P, 155 1959**

2 — les Produits s'achetent Avec des Produits

تنبأ المنتجون بطلب غير كاف قد لا يدعو ذلك إلى إنتـــاج يستلزم تحقيقه تشغيل كل القوة العاملة الموجودة .

ولكن كيف نشرح هذا العجز فى الطلب ؟ يكون ذلك عن طريق دور النقـــود .

فالنقود ليست فقط أداة للتبادل بل هى أداة لحفظ القيم . والأفراد لا يتخلون عن النقود بمجرد الحصول عليها . بل قد يحتفظون بها سائلة لدافع المعاملات أو الاحتياط والمضاربة . كما يبين أن كل الدخول الموزعة على عناصر الانتاج لا تنفق كلية على شراء المنتجات وأن جزءا من هذا الدخل يحتفظ به الأفراد فى صورة نقد سائل للدوافع الثلاث التى ذكرناها . وليس هناك شك أيضا فى أن كل الأموال المنفقة لا تتوجه لشراء السلع الاستلاكية بل إن جزءا من الأموال المدخرة يوجـــه للاستثمار . كذلك فان الأموال السائلة التى يحتفظ بها الأفراد (الأموال المكتنزة) قد تكون إدخار مبالغا فيه يقلل من الإنفاق الكلى أى من الطلب ، مما يدفع المنظمون إلى توقع طلب غير كاف لا يستلزم تشغيلا كاملا لليـــد العاملة نتيجه عدم إستخدام كافة كافة الدخول الموزعة .

أما بالنسبة للفكر الكلاسيكى فهو يستبعد رغبة المجتمع فى الاحتفاظ بأرصدة نقدية عاطلة . فكل الأموال المدخرة تتجه إلى سوق رأس المال لتمويل الاستثمارات ويعتبر سعر الفائدة سعر التعادل بين العرض والطلب على الادخار. فزيادة الاستهلاك يقلل من المبالغ المدخرة ، مما يرفع من سعر الفائدة فيقل الطلب على الاستثمار . كذلك فان قلة الاستهلاك تزيد من الادخار فينخفض

سعر الفائدة ويزداد الاستثمار . ومعنى ذلك أن تغيير ميول المجتمع بشأن توزيع الانفاق بين الاستهلاك والاستثمار لا يغير فى مجموع الإنفاق وإن غير فى حجم إنتاج السلع الاستهلاكية والاستثمارية .

أما بالنسبة للفكر الحديث فليس هناك تعادل آلى بين المدخرات والاستثمار إذ يترتب على الإدخار تخفيض الطلب . فمثلا إذا كان هناك فى بدء الفترة اتجاه كبير للاحتفاظ بالنقود فان الطلب يكون غير كاف مما لا يبرر استثمارا كافيا لإستيعاب هذا الإدخار . بمعنى أن المنظمين يتخذون قراراتهم على أن النتائج المتحققة فى بدء السنة ستستمر ، فلا يزيدوا من استثماراتهم فيبقى فائض نقدى لا يستخدم فى الإدخار أو الإستثمار . ونتيجة لهذا يقل الطلب الكلى على السلع الاستهلاكية والاستثمارية وتستمر حالة إنخفاض مستوى التشغيل .

ولذا فان دور الانفاق الحكومى هو زيادة الطلب الكلى أى الطلب على الاستهلاك والاستثمار . وقد بينا فيما سبق الاختلاف فى طبيعة الطلب على الاستهلاك والطلب على الاستثمار . فبينما يتغير الاستهلاك بطريقة تبعية للدخل يتغير الاستثمار بطريقة مستقلة . ولكن ليس معنى افتراض تبعية الاستهلاك عدم حدوث زيادة فيه إلا نتيجة زيادة الدخل . فقد يرتفع نتيجة لتغير سياسة الدولة المالية كتوزيعها للدخول على الطبقات الفقيرة أو بتغيرها لسياسة الاستثمار الحكومى الذى يتقرر لا لهدف الربح بل لأسباب مغايرة .

النفقات العامة وزيادة الطلب الكلي :

تساهم النفقات العامة فى زيادة الطلب بزيادة الاستهلاك أو زيادة حجم الاستثمار . ولا شك أن للدولة وسائل أخرى لزيادة الانفاق إذ يمكنها بواسطة

نظامها الضريبى التأثير فى حجم النفقات الكلية وذلك بمحاربتها للمدخرات الفائضة عن الحاجة وتشجيعها للاستهلاك وتقريرها الاعفاءات الضريبية وتخفيف الضرائب غير المباشرة . كذلك يمكنها تشجيع الاستهلاك باعادة توزيع الدخول أى باقتطاعها لقوة شرائية من الطبقة الغنية وتحويلها للطبقة الفقيرة فتحقق بذلك هدف اجتماعى وهدف اقتصادى .

وتعتبر النفقات العامة أقدر من الضريبة على زيادة الاستهلاك وذلك لأن تحقق هذه الزيادة نتيجة الضريبة يعرض الاستهلاك للتقلب والتأثر بتغيرات الدخل . ولذا فان النفقات العامة تقوم بوظيفتين هما تنمية الدخل والمحافظة على استقراره ويمكنها تحقيق ذلك بطرق عديدة :ـ

(أ) بالتوسع فى النفقات العامة إلى جانب الانفاق الخاص مما يؤدى إلى زيادة فى الانفاق الكلى .

(ب) بتغيير سياسة الانفاق الحكومى تبعا لتغير سياسة الانفاق الفردى بما يكفل تحقيق العمالة . ففى فترات الرخاء حينما يزداد الانفاق الخاص إلى درجة تهدد بالتضخم تحاول السلطات العامة أن تحد من إنفاقها ، أما فى فترات الكساد حينما يهبط الانفاق الخاص وتنخفض مستويات الانتاج فان السلطات العامة تعمل العكس ،فتزيد من إنفاقها تعويضا لهذا الانخفاض وتضع حداً لهذا الهبوط ، وتعمل الدولة فى هذه الحالة على تمويل نفقاتها بواسطة القروض التى تمتص بها المدخرات العاطلة وبواسطة الإصدار النقدى .

وسنعرض فيما يلى لنوع من سياسات الدولة .

سياسة المشروعات العامة :

تهدف سياسة المشرعات العامة الى معالجة فترات الكساد أى فترات عدم التوازن المؤقت الناجمة عن تغيرات الإستثمار الخاص .

هذه الفكرة ليست حديثة فقد التجىء اليها سنة ١٩٢٨ لمنح فرصه العمل للمتعطلين مقابل أجر زهيد . كذلك التجىء اليها سنة ١٩٢٠ ولكن الهدف منها كافة اجتماعيا أكثر منه اقتصاديا فلم تكن قد تبلورت بعد فكرة منظمة عن دور الاستثمارات فى زيادة الدخل وعن علاقة الانفاق الأولى بالزيادة المجملة فى الدخل (فكرة مكرر الاستثمار) . فالدولة لاتقف مكتوفة الايدى أمام تقص الاستثمار الخاص فى فترا الكساد بل تقوم بطرح قرض لامتصاص المبالغ المكتنزة لتنفيذ برنامج استثمارى يعوض هذا النقص فى مجال آخر غير مجال نشاط الأفراد أى فى نطاق المشروعات العامة ذات النفع العام فتمتد آثار هذا النشاط إلى الاقتصاد بأكمله . فيترتب على هذا الانفاق عودة جزء منه إلى الدولة بواسطة الضرائب المفروضة على الدخول الموزعة واستخدام جزء آخر فى الاستهلاك أو الأدخار الذى يستثمر فى ميادين الانتاج التى استفادت من زيادة الطلب مما يترتب عليه مضاعفة لقدر الإنفاق المبدىء .

ولذا فان نجاح هذه المشروعات يتطلب شروطاً معينة : —

١ — إعداد برنامج فى فترات الرخاء لتنفيذه فى الوقت اللازم إذا بدت علامات الكساد . وبذلك تثور مشكلة تحديد حجم هذه الاستثمارات وتوقيت البدء فى تنفيذها .

٢ — على الدولة أن تتحاشى زيادة الضرائب حتى لايكون ضخامة عبئها

عائقا فى تنشيط الاستثمارات الخاصة أو الحد من الإستهلاك . ويدعو ذلك إلى إتجاه الدول إلى القروض لتمويل الانفاق حتى تمتص الأموال المكتنزة والأموال المكدسة فى البنوك نتيجة حدوث الازمة .

٣ — على الدول أن تحاول التقليل من الاستيراد من الخارج حتى تمنع التسرب فى الإنفاق وتحتفظ بآثاره داخل الاقتصاد القومى .

٤ — وعلى الدولة أخيراً أن تعيد الثقة فى النفوس مبينة أهداف سياستها ليقف الأفراد على حجم إنفاقها فى الفترة التى تمارس فيها نشاطها ، فالمنظمين فى البلاد التى تعتمد على الدفاع الخاص لا يقبلون بسهولة تدخل الدولة وقد لا يشجعهم ذلك على القيام بمشروعاتهم .

ولكن يؤخذ على هذه الفكرة أنها تفترض من ناحية سهولة توقيت البدء فى المشروعات ، ومن ناحية أخرى إمكانية تأجيل هذه المشروعات العامة إلى أن يحين الوقت الملائم . وقد أثبتت التجربة أن هذا التوقيت تكتنفه الصعوبات إذ أن إعداد هذه المشروعات يتطلب فترة طويلة مما يؤدى إلى عدم إمكانية البدء فى تنفيذها إلا بعد مرور فترة طويلة من الكساد ، كذلك فان تأجيل هذه المشروعات حتى بدء فترة الكساد قد لا يبدو ممكنا بالنسبة لمشروعات عديدة ضرورية للاقتصاد القومى ، فى حين أن إيقاف هذه المشروعات قد لا يكون ممكنا بعد البدء فيها ، فاذا كانت فترة الكساد قصيرة فان زيادة النفقات العامة فى فترة الرواج قد تؤدى إلى التضخم .

ولكن فى الواقع يمكن التغلب على هذه الانتقادات . وقد بينت التجربة الامريكية أن الدول التى تعد برامج استثمارية أقدر من غيرها فى درء شبح الازمات .

ولتلافى الإنتقادات الموجهة إلى سياسة المشروعات العامة اتبعت سياسة أخرى قوامها توزيع قوة شرائية على المستهلكين لتزيد من استهلاكهم فوراً ولفترة قصيرة حتى تعد الدولة برنامجها وتبدأ فى المشروعات العامة . وتمكن هذه السياسة من التحكم فى الانفاق إذ تفذت بسرعة وفى الوقت الملائم ولفترة قصيرة .

يتضح مما سبق أهمية السياسة الإنفاقية فى تحقيق عامل الاستقرار وتحقيق العمالة فى الدول التى تحافظ على وجود القطاع الخاص .

أما بالنسبة للدول التى تتبع نظام التخطيط فهى بلاشك أقدر على تحقيق العمالة الكاملة فتحدد فى ظل برنامجها الاستثمارات اللازمة ، وعدد العمال اللازمين لتنفيذ سياستها ، وتسهر على تدريبهم وتأهيلهم للقيام بالأعمال التى يناط بهم تنفيذها .

المبحث الثالث

آثار الانفاق الحكومى على توزيع الدخول

ترتب على الحرية الاقتصادية وخضوع الإنتاج والتوزيع لقوى السوق التلقائية إن اتسعت الفوارق بين الطبقات ، مما حتم على الدول التدخل لتحقيق العدالة الاجتماعية . ولا تتطلب إقامة هذه العدالة تحقيق المساواة الكاملة فى الثروات والدخول ولكن التخفيف من حدة عدم المساواة . فالمساواة الاقتصادية خلافا للمساواة السياسية مستحيلة التطبيق ، ولا يمكن تقريرها فى مجتمع حر . وهى إن طبقت تؤدى إلى مساوىء عدة أهمها : عدم استخدام كامل للكفاءات والخبرات والطاقة الإنتاجية مالم يحدث تمييز فى المكافآت ، وتلك حقيقة تسلم بها الأغلبية . كذلك فان المساواة الاقتصادية لا تحقق العدالة فمساواة غير المتساوين ظلم لا عدل .

وتملك الدولة للتخفيف من الفوارق بين الطبقات العديد من الوسائل ، فقد يتم ذلك من ناحية ، بقرارات تحكمية كتحديد الملكية وتأميم المنشآت وتحديد الدخول . أو قد تحقق الدولة حسن توزيع الدخل بواسطة نظامها المالى أى بواسطة الميزانية سواء من ناحية الإيرادات أو من ناحية النفقات .

فبالنسبة للضرائب : تقوم الضريبة بدور هام فى تحقيق العدالة فى التوزيع إذ أنها تقتطع نسبة من دخول الأفراد الإسمية تتغاير وفقا لمصدر هذه الدخول وحجمها .

فتميز الضرائب بين مصادر الدخل . فنجد سعرا مرتفعا على الدخول المستمدة من رأس المال كالضريبة على التركات التى تقف حائلا دون تركيز

الثروات ، ونجد سعرا منخفضا للضرائب المفروضة على الدخل الناجم من العمل كالضريبة على المرتبات والأجور ؛ ونجد إلى جانب ذلك سعرا يتراوح بين الشدة واللين على الدخول المختلفة المستمدة من العمل ورأس المال كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . وأخيرا نلاحظ وجود ضريبة على إجمالى الدخل ترتفع أسعارها لتلتهم الشرائح العليا من الدخل فتضع حد أعلى للدخل لا يتجاوز الإيراد .

بالنسبة للنفقات تعتبر سياسة الدولة الانفاقية أداة هامة فى تحقيق توزيع أمثل يتفق مع القيم التى يعتنقها المجتمع .وتؤدى نفقات الدولة إلى زيادة فى الدخل الاسمية للطبقات الفقيرة وذلك بتوسعها فى التحويلات الاجتماعية والمساعدات ، ولاشك أن اعتناق نظم التأمين الاجتماعى لها أثر واضح فى رفع مستويات دخول هذه الطبقات التى تعجز مواردها عن إشباع حاجاتها . كذلك تؤدى نفقات الدولة إلى زيادة الدخول الحقيقيه للافراد بتوسعها فى الخدمات العامة المجانية لتستفيد منها الطبقات الفقيرة ، وتختلف آثار الانفاق فى تعديل الدخول تبعا لطريقة تمويل هذه النفقات سواء كان ذلك بالضريبة أو بالاقتراض أو بالالتجاء الى وسائل تضخمية .

وقد قامت دراسات لقياس أهمية النفقات المعدلة لتوزيع الدخول فى بلدان عديدة .

فبينت دراسة « بروشية Brochier » فى فرنسا بالنسبة لعامى ١٩٣٨ ، ١٩٤٦ أن طبقة المزارعين هى الطبقة التى استفادت بالإعفاءات الضريبية وبالتحويلات المقتطعة من المجموعات الأخرى . ما بالنسبه للعمال فانهم لم ينتفعوا بدور النفقات العامة فى اعادة التوزيع وكذلك أصحاب الدخول المختلطة.

أما فى إنجلـــترا فان دراسة Barna [1] لأثر إعادة التوزيع فى ١٩٣٧ بينت أن اعادة التوزيع لم تنتج عن سياسة مرسومة فى ذلك الوقت ولكن نتجت عن وجود الضرائب التصاعدية وأهمية الخدمات الاجتماعية . فقد اتضح أن حجم الأموال التى أعيد توزيعها تتراوح بين ٢٠٠ و ٢٥٠ مليون جنيه أى ما يعادل ٥ ٪ ، ٦ ٪ من مجموع الدخول . وأن هذه الأموال قد أعيد توزيعها لصالح الفقراء خاصة أصحاب الدخول التى تقل عن ١٢٥ جنيه . وعلى وجه العموم فان دخول الطبقات العاملة قد إزدادت بما يتراوح بين ٨ ٪ ، ١٤ ٪ ، وأن دخول الطبقات الغنية قد انتقصت بما يتراوح بين ١٠ ٪ ، ١٨ ٪ .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية كذلك قامت عدة دراسات فى سنة ١٩٥٠ بينت أن هناك إعادة توزيع لصالح الطبقات التى يقل دخلها عن ٥٠٠٠ دولار ، وأن الاستفادة كانت كبيرة بالنسبة لمن يقل دخلهم عن ٢٠٠٠ دولار بينما نجد أن أصحاب الدخول الكبيرة قد تحملوا العبء . إذ أن إعادة التوزيع نتجت أساسا من التحويلات النقدية المباشرة التى تحملتها الطبقة الغنية فهى تحصل على ٢٥ ٪ من مجمل الدخل ، وتقوم بدفع ٤٠ ٪ من الضرائب ولا يعود عليها إلا ما يساوى ١٦ ٪ من تحويلات لخدمات حكومية .

أما بالنسبة لأصحاب الدخول المتوسطة الذين يكونون الأغلبيـــة من السكان فانهـــم لم يتأثروا كثيرا بالنظام المالى لقيامهم بدفع ضرائب توازى المنافع التى تعود عليهم ، ومعنى ذلك أن الجزء الأكبر من سكان الولايات

---

(1) Baran The redistrbution of income through Public finance Oxford 1937, p. 54

المتحدة لايستفيدون من اعادة التوزيع .

ولسياسة اعادة التوزيع للدخول آثارها فى تقريرها لتكافؤ الفرص ، واثباتها لمبدأ التضامن الاجتماعى . وكذلك فان لهذه السياسة آثار بعيدة المدى على نمو الدخل واستقراره اذ أنها تغير ميل المجتمع للاستهلاك فتؤدى الى زيادته نتيجة توزيع الدخول لصالح الطبقات الفقيرة ، فتزيد بذلك من الطلب الكلى . كما أن آثارها لا تنعكس على حجم الاستهلاك فحسب بل أيضا على مكوناته بما يكون له أثر فى تعديل هيكل الانتاج .

المبحث الرابع

الانفاق العام ومستوى الأسعار

لا تتحدد الأسعار المختلفة فى اقتصاديات السوق بفعل قوى العرض والطلب فقط بل تتم فى قطاعات معينة نتيجة تدخل الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر . وقد كان هذا التدخل إلى وقت قريب (أزمة ١٩٢٩) استثناء تستلزمه فقط الأوضاع الاقتصادية الخطيرة ولكنه أصبح فى الإقتصاد الحديث منظما وهاما سواء نتيجة المطالبة بتدخل الدولة أو بتدخلها تلقائيا . فمن ناحية قد يطالب المنتجون بتدخل الدولة للحصول على اعانات لزيادة إنتاجهم وخفض التكلفة ومقاومة أوضاع اقتصادية ، أو لمجابهة المنافسة الأجنبية ، كذلك قد يطالب المستهلكون بتدخلها لخفض أسعار السلع الضرورية . أما تدخل الدولة التلقائى فانه يتم لتحقيق الاستقرار وتحطيم الاحتكارات وحماية المستهلكين .

وقد يتم تدخل الدولة إما بتأثيرها على العوامل المحددة للأسعار أى على العرض والطلب وإما بتأثيرها المباشر على هذا المستوى . ولعل أسعار السلع الزراعية هى أكثر الأسعار تقلبا لتدخل الدولة فهى بطبيعتها تعتمد على عناصر غير مؤكدة ومتقلبة . ولا ترتبط بطريقة واضحة بسعر تكلفة محدد كما هو الوضع فى الصناعة ولكن تتحدد هذه التكلفة بعد تحقق المحصول ، بل ويثير تحديدها مشاكل عديدة لعدم وجود حسابات منظمة لدى المزارعين ولأهمية الاستهلاك العينى وتعدد المحاصيل .

كذلك فان أسعارها فى الفترة القصيرة تتوقف على عرض غير منتظم نتيجة التقلبات الطبيعية وجمود الطلب خاصة بالنسبة للمواد الغذائية . ويترتب على هذه العوامل من ناحية مطالبة المستهلكين بخفض أسعارها لتمكينهم من أشباع

حاجاتهم الضرورية ، ومن ناحية أخرى مطالبة المنتجين باستقرار الأسعار وعلاج تقلباتها لحماية دخولهم .

ففى حالة وجود فائض فى المحصول تتدخل الدولة كمشتر فى السوق للحد من إنخفاض السعر ولتوجيه الانتاج تجـــاه الأسواق العالمية إذا كان السوق الداخلى مهددا بالاشباع وذلك باعطاء منح وإعانات المصدرين وبالعمل على خفض سعر تكلفة إنتاج هذه السلعة بادخال الطرق العلمية فى الزراعة وتيسير الرى والصرف لإمكان المنافسة فى الخارج . ولا شك أن هذا التدخل يتطلب خطة موضوعة للانفاق تأخذ فى الاعتبار مختلف آثار هذه السياسة ، فمثلا لم يترتب على الاعانات التى تمنحها الولايات المتحدة سنة ١٩٥٨ للزراع الذين يهجرون أرضهم خفضا فى المحصول الزراعى بل ظهر زيادة فى هذا المحصول لأهمية التقدم العلمى واستخدام الآلات والتركيز على زراعة الأراضى الخصبة كذلك قد تتوسع الدولة فى القيام بالصناعات التحويليه لتصنيع المواد الأولية المستمدة من الزراعة بدلا من تصديرها فى شكل مواد خام لتحقيق مكاسب أكبر من العملات الأجنبية ورفع مستوى العمالة .

أما فى فترات إنخفاض المحصول فتتدخل الدولة كبائع فى السوق بأسعار منخفضة كما تعمل على زيادة الاستيراد من الخارج حتى توفر السلع الضرورية بأسعار مقبولة . كذلك فقد تسعى إلى زيادة الناتج سواء بقيامها مباشرة بالانتاج أو باستخدام السياسات المختلفة من نقدية وائتمانية وضريبية وسياسة الاجور، إلى جانب ذلك فقد تقوم بحملات اعلانية لترشيد المستهلك والمنتج .

وفى الواقع أن آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار تتحدد تبعا لحجم هذا الانفاق وهدفه وطبيعته وطريقة تغطيته والوضع الاقتصادى القائم .

وبوجه عام يمكن القول أنه بينما تمارس ايرادات الدولة أثراً انكماشياً على الدخل القومي لاقتطاعها وحدات نقدية كانت ستوجه إلى الإستهلاك أو الادخار تؤدي النفقات العامة إلى إحداث أثر مخالف وتتوقف النتائج النهائية على كيفية استخدام الدولة لهذه الأموال فاذا استطاعت الدولة مثلا إقتطاع مبالغ كانت مكتنزة واستغلتها في استثمارات فانها تزيد من الناتج القومي وتخفض من أسعار السلع بعكس الوضع إذا اقتطعت المدخرات وأنفقتها بطريقة غير منتجة .

ويتعرض الاقتصاد القومي لنوعين من حركات الأسعار التضخم والانكماش فيوجد تضخم عندما ترتفع الأسعار نتيجة عدم التوازن بين التيار النقدي والتيار السلعي أي نتيجة وجود فائض في الطلب سواء لزيادة فيه أو نقص في المعروض أو ارتفاع في التكلفة . إذ لا تتحقق ظاهرة ارتفاع الأسعار إذا استجاب الجهاز الانتاجي لزيادة الطلب، ولكن يبدو التضخم إذا لم تكن الزيادة في العرض ممكنة سواء لانعدام المخزون أو للاستخدام الكامل للموارد أو لظهور نقط اختناق . .

أما الانكماش فتبدو مظاهره في انخفاض مستمر للأسعار تتفاوت سرعته، وفي انخفاض في الانتاج والعمالة مما يثير مشاكل عديدة اقتصادية واجتماعية . ورغم مساوىء التضخم فان آثار الانكماش أكثر ضرراً بالنسبة للمجتمعات .

ولبيان آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار نتبع على سبيل المثال نوعا من هذه النفقات العامة المغطاة باصدار نقدي لعجز الموارد العادية على تغطيتها .

فاذا افترضنا حالة ثبات للانتاج لايزداد فيها عرض السلع والخدمات فتمثل نفقات الدولة فى هذه الحالة طلبا متزايداً على السلع والخدمات إلى جانب طلب القطاع الخاص المتزايد نتيجة توزيع الدولة للدخول، تقابله من حجم اكتنازه مما يدفع إلى الإرتفاع.

أما إذا وجه الاصدار لتمويل نفقات منتجة فتتحدد آثار هذه النفقات حسب مرونة العرض. فاذا كان العرض جامداً نتيجة تحقق العمالة الكاملة أو وجود اختناقات انعكس ذلك فى ارتفاع للاسعار. فى حالة العمالة حيث تستخدم عناصر الانتاج بالكامل تؤدى هذه النفقات إلى زيادة الطلب على السلع النهائية وعلى عناصر الانتاج مما يرفع من اسعارها ويزيد من التكلفة مما يدفع العمال إلى المطالبة بزيادة أجورهم وزيادة الأسعار بالتالى تكون النتيجة سلسلة متتالية من التضخم. ونجد وضعا مشابها فى حالة اصطدام الإنتاج بنقط اختناق سواء نتيجة نقص فى المتخصصين أو العملات أو فى المواد الأوليه.

أما اذا كان العرض مرنا فان النفقات العامة تؤدى الى زيادة الطلب الكلى بزيادة الاستثمار والاستهلاك مما يمكن استغلال أفضل للموارد وزيادة فى الانتاج واستقرار فى الأسعار.

ويتعين فى تحليلنا لآثار النفقات العامة الحذر من التركيز فقط على عناصر الدخل وإهمال دور الأسعار فى تحقيق التوازن إذ لا يمكن أهمال دورها بالنسبة لدالة الإستهلاك أو بالنسبة للمضاعف والمعجل. فالنفقات الاستهلاكية لا تتوقف على مستوى الدخل ولكن أيضا على المستوى العام للاسعار وعلى التغيرات النسبية لأسعار السلع، كذلك لا يقتصر أثر الاستثمارات على زيادة الدخل وبالتالى

الاستهلاك بل تعمل على خفض التكلفة والأسعار مما يحرر جزءا من النفقات الاستهلاكية لاستخدامات أخرى . كذلك فان زيادة الطلب الكلى لا تؤدى إلى زيادة فى الاستثمارات إلا إذا كانت ظروف الأسعار والتكلفة مشجعة ومواتية .

أما فى الدولة الاشتراكية التى تعتنق التخطيط ، كأسلوب لتحقيق أهدافها فلا يفهم نظام الأسعار إلا فى إطار هذا التخطيط. فبينما يعد نظام الأسعار فى اقتصاد السوق أداة ربط وتنسيق بين قرارات الوحدات المختلفة كافراد والشركات ويعكس هيكل عرض وطلب هذه الوحدات ، يصبح السعر فى الاقتصاد المركزى أداة هامة فى يد المخطط لتحقيق الأهداف المختلفة للاقتصاد القومى أى أنه يصبح عملا من أعمال السلطة لا أداة ربط بين الإنتاج والاستهلاك إذ يعمل المنتجون على تحقيق المهام التى انيط بهم تنفيذها لا التنبؤ بمقدار الطلب وكيفية سيره ، كذلك فان السعر لا يعبر عن سيادة المستهلك وحرية اختياره بقدر تعبيره عن الأولويات التى أخذها المخطط فى الاعتبار وكونه أداة لتوجيه الطلب والتأثير عليه .

فالثمن فى هذه الدول لا يعبر فقط عن العلاقة بين العرض والطلب . فكثيرا ما تخلفت الأسعار عن الإرتفاع رغم زيادة الطلب عن العرض أو إنخفضت بنسبة أكبر مما تبررها الزيادة فى العرض عن الطلب . بل هو نقطة تتلاقى فيها المشاكل الاقتصادية والسياسية وتحديد العلاقة بين الفلاحين والعمال وتقرير التنمية الزراعية والصناعية وتوزيع الدخل وتطوير العمال سياسيا واقتصاديا وتنمية العناصر الاشتراكية على حساب العناصر الرأسمالية .

ويفرق فى هذه الدول (مثال الاتحاد السوفيتى) بين أسعار السلع الإنتاجية

وأسعار السلع الاستهلاكية الصناعية والزراعية . فبينما تتحدد الأسعار على أساس سعر تكلفة مخطط يتفق والمعدلات الفنية بجانب هامش مخطط من الربح للمنشأة كذلك تتحدد أسعار سلع الاستهلاك بسعر التكلفة المخطط وهامش الربح المخطط بالإضافة إلى ضريبة على رقم الأعمال. أما بالنسبة لأسعار السلع الزراعية فيفرق بين السعر الذى تشترى به الدولة من الجمعيات التعاونية الزراعية وسعر البيع فى السوق الحر . وبوجه عام يتحدد المستوى العام لإسعار السلع الإستهلاكية بواسطة الحكومة آخذة فى الاعتبار ميزانية دخول ونفقات الأفراد المحددة بواسطة لجنة التخطيط .

ولا يعنى تحكم الدولة فى الأسعار عدم ممارسة النفقات الحكومية آثار عليها . فقد يترتب على التوسع فى الإنفاق الحكومى توزيع الدولة لدخول أكبر مما حددته الخطة لا يقابلها عرض مساو نتيجة لإنخفاض المحصول أو عدم تحقق الخطة فتظهر سوق سوداء ترتفع فيها أسعار السلع. وقد لا يمارس هذا الإرتفاع فى أسعار السلع الإستهلاكية تأثير مباشر على حجم وأسعار السلع الإنتاجية لإنفصال كل من نظامى الأسعار وتحديد الانتاج بواسطة الخطة . ولكنه قد يدفع إلى تعديلات فى الخطة لمجابهة القصور فى بعض نواحيها، كما أن هذا الارتفاع قد يخفض من الدخول الحقيقية للأفراد ويؤثر فى إعادة توزيع الدخل لصالح قطاع آخر خلافا لما تهدف اليه الدولة .

الباب السادس

ميزانية الدولة

تمهيـــد

تحتوى ميزانية الدولة على تقدير النفقات والايرادات العامة عن فترة مقبلة . وهى كخطة مالية للدولة ترمى إلى اشـباع الحاجات العامة فى ضوء الظروف الاقتصادية والسياسية القائمة فى مجتمع معين تعد مرآة لنشاطها ومعبرة عن دورها . إذ أن السلطات العامة لا يمكنها ممارسة نشاطها دون اتفاق ولا يمكنها أن تنفق دون الحصول على الموارد الضرورية . ولذا فإن بحث بنود الميزانية يظهر نشاط الدولة الاقتصادى وبين أهدافها . كما أن النظر إلى محتوياتها واجراءات اعـــدادها وتنفيذها يعكس تنظيم الدولة السياسى والاجتماعى والادارى . ويبـــين التأثير المتبادل بين هـــذه العناصر وبين مالية الدولة ممثلة فى ميزانياتها ويؤكد ضخامة الدور الذى تقوم به المالية فى عصرنا الحاضر .

فبالنسبة للعنصر السياسى نجد من جانب أن توزيع القوى السياسية وسيطرة جماعة معينة على السلطة فى مجتمع معين تحدد إلى درجة كبيرة السياسة المالية وتوزيع النفقات العامة لهذا المجتمع . فهى فى مجتمع اقطاعى غيرها فى مجتمع رأسمالى أو اشتراكى . كما تتأثر مالية الدولة أيضا بالحوادث السياسية والاضطرابات. ومن جانب آخر تؤثر المالية العامة على النواحى السياسية ويبدو ذلك فى تأثير المالية العامة على هيكل التنظيم السياسى وفى تأثيرها على المناخ السياسى. إذ تزداد قوة البرلمانات بتدعيم اختصاصها. ويقل

سلطانها بانكماش اختصاصاتها المالية، كما تولد الضغوط والاضطرابات المالية انفجارات سياسية وثورات تدفع إلى تغيير شامل .

ويبدو التأثير المتبادل بين الميزانية والعنصر الادارى فى أن تنظيم الدولة إلى شكل فدرالى أو موحد ، واتباعها لمركزية شديدة أو لحكم لامركزى ينعكس على بنود الميزانية سواء من حيث نفقاتها وإيراداتها أو فى طرق الرقابة عليها . كما تؤثر المالية من جانب آخر على استقرار هذه الوحدات واختصاصاتها .

أما من ناحية تأثر الميزانية بالاقتصاد فيبدو ذلك فى نوعية الايرادات وحجمها ونسبة مساهمة كل منها. فالنظام الضريبى مثلا مرتبط بالهيكل الاقتصادى كما يتأثر بدرجة نمو الاقتصاد وطريقة تنظيمه .كما تتأثر الايرادات المحصلة بالتغيرات الاقتصادية فى فترات الكساد والرواج .وكذلك الأمر بالنسبة لأنواع النفقات وحجمها وكمية الاستثمارات وتوزيعها . أما عن تأثير الميزانية فى الاقتصاد فواضح من متابعة تطور المالية العامة . فقد مرت من فكرة الحياد إلى التدخل . وأدى التدخل الحكومى المتزايد فى الحياة الاقتصادية إلى اتساع النشاط الحكومى وبالتالى إلى تزايد دور الميزانية التى تضم نفقات الدولة وإيراداتها والذى يختلف من دولة إلى أخرى، حسب درجة سيطرتها على الاقتصاد القومى وضخامة القطاع العام. ونتيجة لذلك فقد تطورت المبادىء التى خضعت لها الميزانية واتبعت تقسيمات وتبويب لبنودها بطريقة تعكس تطور الدور والأهداف . فمن ميزانية تهدف أساساً إلى رقابة مركزية على الانفاق والتحصيل ووضع قيود على التوسع فيه ، إلى ميزانية ترمى مع توسع وزيادة حجمها إلى رفع كفاءة الادارة الحكومية وقياس الأعمال المنجزة خاصة مع تزايد النشاط وتعدد الاستخدامات ، وتلى ذلك مرحلة تحول الاهتمام فيها إلى محاولة ربط السياسة المالية فيها بالخطة الاقتصادية .

وفى هذا الباب سنعرض فى :

الفصل الأول : مفهوم الميزانية وتطورها .

الفصل الثانى : المبادىء وتطورها.

الفصل الثالث : دور الميزانية والرقابة المالية

الفصل الاول

مفهوم الميزانية وتطورها

الميزانية هى تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مستقبلة غالبا هى السنة يعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية . ويظهر هذا التعريف أن ميزانية الدولة هى تقدير واجازة، وأن توافر هذان العنصران ضرورى لوجودها . فلا تنشأ الميزانية من مجرد التنبؤ بالنفقات العامة وإن قام به الخبراء المتخصصـــون . كما أنها لا تنشأ من اجازة السلطة التشريعية للحكومة بتحصيل الإيرادات والقيام بالنفقات دون حدود . بل لابد لتكوينها من صدور أجازة لتقديرات محدده . كذلك يبين التعريف أن الميزانية ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المستقبلة بل هى أيضا وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة فى تحقيق أهدافها .

١ – فالميزانية تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة : أى أنها تنبؤ يتعين القيام به بطريقة دقيقة وموضوعية بقدر المستطاع . إذ تتوقف قيمـــة الميزانية على مدى دقة معايير التقدير ونجاحها فى تقليل هامش الخطأ وإنكماش الفجوة بين التقدير والواقع . ولا شك أن مثل هذا التنبؤ للميزانية لا يمكن أن يتم بمنأى عن توقع تغيرات النشاط الاقتصادى ككل .

ويثير تقدير الايرادات والنفقات مبدأ الأولوية فى التحديد . ففى ظل الفكر التقليدى أعطيت للنفقات الأولوية وتبرير ذلك ينتج من ضآلة دور الدولة

وقيامها بالنفقات الضرورية المحدودة اللازمة لسير المرافق العامة والتي لا يمكن الاستغناء عنها لتحقيق الصالح العام من جانب، بينما تتسع سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطيه هذه النفقات من جانب آخر. فالدولة خلافاً للفرد تحدد إيراداتها تبعاً لنفقاتها لا العكس. بالاضافة إلى أن اعتماد النفقات في البدء يمكن السلطة من تقدير واضح للايرادات في ضوء هذه الاحتياجات مع تحديدها والاختيار بينها والرقابة عليها. ولكن اتساع دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية أدى إلى تغيير في هذه القاعدة. فقد تزايدت النفقات العامة بشكل كبير وتنوعت ولم تعد تتصف بالجمود الذي خلعه عليها الفكر التقليدي نتيجة انحصارها في ضمان سير بعض المرافق الضرورية. وقد استتبع زيادتها تمتع الدولة بحرية أكبر في الحركة مما يمكن معه تخفيضها أو زيادتها هذا مع الأخذ في الحسبان لآثارها الاقتصادية. كذلك فان قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات للقيام بالنفقات المتزايدة لا تتوقف على قدرتها القانونية فقط بل على واقع اقتصادي واجتماعي يتعين مراعاته، فهناك حدود على امكانيات الدولة في الحصول على الإيرادات مما دفع الدول إلى الخروج عن قاعدة أولوية الانفاق وأصبحت تفكر في حجم الإيرادات أولا. فقد نص القانون المالي لعام ١٩٥٦ في فرنسا على أولوية اقرار الايرادات وتأكد ذلك بقانون ١٩٥٩. كما يبدو هذا أيضا عند وضع خطة قومية إذ تحدد النفقات العامة في حدود الامكانيات القومية. ولكن مع ذلك يتعين ملاحظة أنه ليست هناك في العمل أولوية للانفاق أو للايرادات بل يتعين النظر إلى الأمرين معا وتنصرف الأولوية أساسا إلى الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.

٢ ــ الميزانية اجازة : autorisation

تعتبر موافقة البرلمان واعتماده للميزانية شرط رئيسي لنفـــاذها إذ بدون اجازتها منه تظل مشروعا أو مجرد مقترحات غير قابلة للتنفيذ . وقد تولد هذا الحق نتيجة صراع طويل بين السلطات الشعبية والهيئات الحاكمة حتى أقرت حقها فى ضرورة الحصول على موافقتها بوصفها الممثلة للشعب مصدر السلطات فى على فرض الضرائب ومتابعة انفاق المبالغ، وقـــد اكتمل حقها فى المسائل المالية بوجوب عرض مشروع الميزانية عليها بطريقة واضحة وبصفة دوريه كل عام . وبذلك أصبحت الإجازة مصدراً وهدفا للقواعد التى تحكم الميزانية .

ولكن ليس معنى اجازة البرلمانات أو السلطات الشعبية فى الدول التى تتبع تنظيما آخر انفرادها بمختلف خطوات الميزانية . بل أن الاختصاصات تقسم بينها وبين السلطة التنفيذية. فللحكومة الاعداد والتنفيذ وللبرلمانات الاجازة والرقابة .

وتختلف سلطة البرلمانات من مجتمع إلى آخر . ولكن هناك اتجاها عام فى الدول المختلفة نحو تقوية اختصاصات السلطة التنفيذية باعطاء أهمية أكبر لمرحلتى الأعداد والتنفيذ وبتدخلها فى مرحلتى الاعتماد والرقابة . ولعل مرجع ذلك إلى تزايد المشاكل الفنية التى يتعين الالمام بها باتساع نطاق المالية العامة ،والتى ربما تتطلب خبرة خاصة بالمسائل المالية والاقتصادية قـــد لا تتوافر بشكل فعال فى البرلمانات،هذا بجانب السعى إلى ابعاد المسائل المالية عن مجال المناورات البرلمانية . وقد بدى انكماش سلطة البرلمانات فى المسائل المالية ــ التى دعمت قوتها ــ بزيادة أهمية بعض نواحي النشاط المالى التى لا تتدخل فيها البرلمانات بجانب تحديد حرية حريتها فى مجال اختصاصاتها . فبينما لا تفرض ضريبة إلا بقانون ولا يطرح قرض إلا بموافقة البرلمان تحتفظ الحكومة بسلطة واسعة فى الاصدار النقدى كمصدر تمويلى . كذلك فان حرية البرلمانات فى تعديل مشروع الميزانية أصبحت محدودة فى العديد من البلدان فلها أن توافق على المشروع ككل أو ترفضه ككل .

وتجدر الإشارة إلى أن أجازة البرلمان للميزانيـة أو قانون ربط الميزانية ليس سوى قانونا من ناحية الشكل فقط وليس كذلك من الوجهة الموضوعية أو المادية . إذ يتضمن القانون بالمعنى الحقيقى قواعد قانونية آمرة يضعها المشرع ولا أثر لذلك بالنسبة للميزانية . . فإجازة الميزانية هى تحـديد للايرادات الواجبة التحصيل طبقا للقوانين التى تقررها أو طبقا لممارسة الحكومة لنشاطها، كما أنها من ناحية أخرى اعطاء الحق للحكومة فى القيام بالنفقات المقـدرة فى فترة مستقبلة . فالميزانية فى حقيقتها عمل إدارى الغرض منه تنظيم سير المرافق العامة وتنفيذ سياسة الدولة المالية وتحقيق أهدافها المختلفة . وصدورها بقانون هو نتيجة اقرارها من البرلمان الذى تصور أغلب أعماله فى شكل قانون . واجازة البرلمان كما بينا تصدر بالنسبة لفترة مستقبلة وغالبا هى السنة وليس شرطا أن يتفق بدؤها وانتهاؤها بالسنة التقويمية . بل تتحدد هذه السنة المالية وفقا لظروف النشاط المالى فى كل دولة .

٣ ـ الميزانية تعبير عن اهداف الدولة المالية والاقتصادية

لا يكتمل تعريف الميزانية بالنظر فقط إلى كونها تقدير للنفقات والايرادات معتمدة من البرلمان بل يتعين الإشارة إلى مدى ما تحدثه محتوياتها من آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية . فالميزانية هى الاطار الذى تنعكس فيـه اختيار الحكومة لأهدافها وأداتها إلى تحقيقها .

ففى ظل الفكر التقليدى حيث سادت مبادىء الاقتصاد الحر التى نادت بامتناع الدولة عن التدخل وضرورة ترك التوازن الاقتصادى يتحقق تلقائيا نتيجة التفاعل الحر للقوى الاقتصاديه ، لم تحظ الآثار الاقتصاديه للنشاط المالى بالأهمية نتيجة التستر خلف فكرة الحياد المالى وإن لم ينكر وجودها ولكن مع تدخل الدولة

فى الميدان الاقتصادى وانتشار التخطيط واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير فى الحياة الاقتصاديه . برزت أهمية النشاط المالى كأحد الوسائل الرئيسية فى تحقيق أهداف المجتمع خاصة وأن التدخل بالوسائل المالية يتميز بمرونته مقارنا بوسائل التدخل التحكمية. قد أوضح ذلك مدى الصلة الوطيدة بين النشاط المالى والأوضاع الاقتصادية والسياسية. فاختيار الدولة لنفقاتها وإيراداتها قد يعرقل تحقيق أهداف المجتمع مالم يتم فى ظل المام شامل لمختلف الآثار المتبادلة بين الظاهرة المالية والحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد استدعى ذلك ضرورة النظر إلى الميزانية فى ضوء اطار أكبر يعبر عن نشاط المجتمع بأكمله. وأصبح من المتعذر فصل الميزانية عن الخطة أو عن الحسابات القومية كما أن أهمية الآثار الاقتصادية أدت إلى النظر إليها فى ضوء الميزانية الاقتصادية . ويتطلب ذلك منا التفرقة بين الميزانية وبين ما قد يختلط بها.

الميزانية العامة والميزانية الخاصة

تتشابه ميزانية الدولة والميزانية الخاصة التقديرية فى أن كل منهما تقدير وتنبؤ بالايرادات والنفقات لفترة مقبلة هى فى الغالب عام واحد . ولكنهما يختلفان فى ضرورة اجازة السلطة التشريعية للميزانية العامة وبينما تخرج تماما الميزانيات التقديرية للمشروعات المملوكة ملكية خاصة عن اختصاص هذه الجهة ولا يتصور خضوعها لمثل هذه الاجازة. ومع ذلك فقد استتبع تزايد نشاط الدولة الاقتصادى وقيام المشروعات العامة التى تدار على أسس تجارية - وتأخذ بأساليب تشابه أساليب المنشآت الخاصة فى شئونها المالية والإدارية - صعوبة التفرقة بين ميزانية المشروعات العامة والميزانية الخاصة من حيث الشكل أو من الناحية القانونية

لخضوع المشروع العام للقانون الخاص فى جوانب من نشاطه ولكن يجدر الإشارة إلى ان قيام الدولة بنشاط يماثل النشاط الخاص لايخرج ميزانياته وإن لم تتمتع وحداتها بسلطة آمرة وشخصية اعتبارية عامة عن نطاق الميزانية العامة حتى يمكن الإلمام بالنشاط الحكومى وآثاره والحفاظ على الأموال العامة .

ويقابل مفهوم الميزانية للمشروع التجارى، باعتبارها بيان للمركز المالى فى تاريخ اقفالها تعبير الحساب الختامى لميزانية الدولة. إذ يظهر هذا الحساب ماقامت به الدولة فعلا من انفاق وما تم تحصيله من ايرادات خلال فترة زمنية ماضية غالبا هى عام واحد . ويبين هذا الحساب ماتم انجازه خلال الفترة الماضية. ولا شك فى أهمية هذا الحساب الختامى لتقييم برنامج العمل السابق ومقارنته بالتوقعات بجانب الاستفادة منه فى تحضير الميزانية المستقبلة .

ثانيا ـ الميزانية والحسابات القومية :

اتضح باتساع النشاط الاقتصادى العام أن الميزانية وحدها لا تكفى لإعطاء صورة مرضية عن الظواهر المالية وآثارها ومن التمكين من رسم سياسة مالية فعالة مما تتطلب وضعها فى إطار يظهر موارد المجتمع ونفقاته وأوجه نشاطه اى فى اطار الحسابات القومية وهذه الحسابات فى جوهرها هى قياس وعرض لنتائج النشاط الاقتصادى لمجتمع معين فى مجموعة من الحسابات التى تمكن من متابعة العمليات التى تمت خلال فترة ماضية .

ويمكن لقياس التدفق الكلى للنشاط الاقتصادى اتباع أحد طرق ثلاث تؤدى إلى نفس النتيجة وإن اختلفت مكوناتـ ومحتويات كل منها . فيمكن قياس الحجم الكلى للنشاط الاقتصادى عن طريق قيمة الانتاج أو عن طريق مجموع الدخول الناتجة عن القيام بالنشاط الإنتاجى أو لقياس مجموعة الانفاقات على السلع والخدمات

المختلفة ، وهى تمكن بذلك من التعرف على قيمة الإنتاج ، والدخل ، والانفاق القومى ونوعيته وكيفية توزيعه على العوامل الاقتصادية التى ساهمت فيه أو أدت إلى وجوده .

ولا تكتفى الحسابات القومية بتسجيل لكميات كلية كالانتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار بل تترجم العلاقات القائمة بين هذه الكميات . وتتبع بطريقة محاسبية العلاقات التى تحددها . فهى تبحث مثلا فى العلاقات التى تنشأ بين القطاع الإنتاجى والقطاع الاستهلاكى والاستثمارى .

فالنشاط الإنتاجى يؤدى إلى توزيع للأجور والأرباح وهذه الدخول الموزعة تستخدم فى انفاق على الاستهلاك والادخار والضرائب . وهذا الانفاق الاستهلاكى والاستثمارى الخاص والعام يؤدى بدوره إلى خلق ناتج يرتب توزيعا للدخول .

فهناك دورة اقتصادية تقوم الحسابات القومية بتسجيلها . حتى تصور المعاملات والصفقات التى تتم فى الاقتصاد القومى بطريقة اجمالية وتفصيلية مستندة فى ذلك إلى النظرية الاقتصادية وواقع الحياة العملية . ولذا فان دقة تصويرها تعتمد على دقة المفاهيم وتحسن وسائل القياس ومدى توافر البيانات الاحصائية وفعالية القائمين باعدادها . وتختلف أنظمة المحاسبة القومية من دولة إلى أخرى وفق عوامل عديدة كأوضاعها التنظيمية والهدف التى وضعت من أجله هذه الحسابات كما أن تقدمها رهين بتقدم طرق القياس وكفاءة الهيئات القائمة بتطبيقها .

ولإعطاء فكرة سريعة عن هذا الاطار المحاسبي ومكانة الميزانيه فيه فاننا نعرض بطريقة عاجلة للنظام المستخدم فى الجمهورية العربية المتحدة الذى يعتمد فى اعداده على معايير ثلاث :

١ ــ طبيعة الوحدات التى تزاول النشاط .

٢ ــ الغرض من النشاط الاقتصادى الذى تقوم به الوحدات .

٣ ــ الطبيعة الاقتصادية للعمليات .

المعيار الاول :

يقوم بالنشاط الاقتصادى فى مجتمع معين عدد كبير ومتزايد من الوحدات الاقتصادية ومن المتعذر اعداد حسابات لكل وحدة واستخلاص الحسابات القومية بتجميع هذه الحسابات الفردية المختلفة . ولذا فان هذه الوحدات الاقتصادية المتعددة تقسم إلى قطاعات أى إلى مجموعات متجانسة وفق معايير متفق عليها كالشكل القانونى والتنظيم ونوع النشاط وتميز الحسابات القومية فى مصر بين :

١ ــ قطاع الاعمال : ويشمل كافة الوحدات الاقتصادية التى تقوم بعمليات الانتاج أو الاستثمار الذى يؤدى فى النهاية إلى زيادة الطاقة الانتاجية بالدولة . ويفرق فى داخله بين قطاع الأعمال المنظم الذى تمتلكه الدولة وتديره . وقطاع الأعمال غير المنظم الذى يمتلكه القطاع الخاص .

٢ ــ قطاع الادارة :

ويشمل الوحدات الحكومية التى تقوم بالخدمات العامة والتى تمسك بيدها مقاليد السلطة وذلك لاختلاف طبيعة نشاطها وتميزه عن نشاط الوحدات الأخرى . ويخرج عن هذا القطاع بحكم تعريفه النشاط الاقتصادى الذى تمارسه للوحدات المملوكة للدولة والذى يندمج فى قطاع المشروعات .

٣ ــ القطاع العائلى :

ويشمل مجموعة الأشخاص المادية والمعنوية التى لاتهدف إلى الربح بل تتجه

إلى الاستهلاك واشباع حاجاتها . وينطوى تحته هذا القطاع الافراد المستهلكين والمنظمات التى لا تهدف إلى الربح.

٤ ـ قطاع العالم الخارجي :

يتكون من كافة الوحدات التى لا تدخل ضمن حدود الجمهورية العربية المتحدة والتى تتعامل مع أحد القطاعات السالف ذكرها سواء كانت معاملاتها تجارية أو مالية. وطبقا لهذا التعريف فانه يعتد باقامة القائم بهـذه العمليات داخل أو خارج حدود الدولة وليس بجنسيته .

المعيار الثانى :

يقسم النشاط الإقتصادى للوحدات الى أنواع من العمليات المتعارف عليها كالانتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار . وطبقا لهذا المعيار كان من المتعين ان يكون لكل قطاع ثلاثة حسابات : حساب يبين قيمة الإنتاج أى تلك العمليات التى تؤدى الى خلق السلع والخدمات ، حساب ثان يبين قيمة الاستهلاك اى يبين استخدام السلع والخدمات لاشباع الحاجات الجارية ، وحساب ثالث وهو الجزء الجزء المتبقى من الإنتاج أى المتعلق بتكوين رأس المال والذى يمثل اضافة الى الأموال الإنتاجية الثابتة أو إلى المخزون .

ولكن يختلف الإتجاه فى الجمهورية العربية المتحدة . إذ يعتبر قطاع الإنتاج هو القطاع الإنتاجى الوحيد ويفتح له ثلاثة حسابات:ـ حساب الانتاج ،وحساب التخصيص (الاستهلاك) وحساب رأس المال . اما قطاعى الادارة الحكومية

والعائلى فيعتبرا قطاعى استهلاك واستثمار . ولذا فيفتح لكل منهما حسابان احدهما يبين فيه استهلاك القطاع من الإنتاج والآخر يبين مدخراته واستثماراته .

اما العالم الخارجى فيعمل له حساب واحد يضم كافة معاملاته بغض النظر عما إذا كانت استهلاكية أو استثماريه . يمكن توضيح هذه الحسابات بالشكل التالى :ـ

قطاع / حسابات	قطاع الأعمال	الادارة	العائلى	الخارجى
حساب الانتاج	☐			
حساب التخصيص	☐	☐	☐	☐
حساب رأس المال	☐	☐	☐	

المعيار الثالث :

بالنظر الى الطبيعة الاقتصادية للعمليات وذلك بتقسيمها الى :ـ

١ ـ عمليات سلعية : وهى تلك العمليات التى تتصل بالانتاج أو الاستيراد وكيفية استخدام هذه السلع فى الاستهلاك أو التصدير أو التكوين الرأسمالى :

٢ ـ عمليات دخلية : وهى تلك التى تتعلق بعوائد الانتاج كالأجور والأرباح وتحويلاتها فى شكل ضرائب واعانات مثلا .

٣ ـ عمليات مالية : وهى تلك العمليات التى ينشأ عنها خلق حقوق والتزامات مالية فقط من اقراض واقتراض .

وتعتمد المحاسبة القومية فى اظهار هذه الحسابات على القيد المزدوج . فلكل عملية اقتصادية طرفان احدهما دائن والآخر مدين مما يؤدى الى توازن داخلى للحسابات . كما تتصــل حسابات كل قطاع ببعضها البعض عن طريق ارصدتها . كذلك يبــدو الترابط بين حسابات القطاعات المختلفة بأغفال العلاقات الداخلية الى تتم داخل كل قطاع وتركيزها على العلاقات التى تتم بين القطاعات . فكل عملية دائنة يقوم بها أحد القطاعات يجب أن تتساوى مع عمليات مدينة تقوم بها القطاعات الأخرى .

فقيمة ماتحصل عليه الدولة من ضرائب يجب أن تتساوى مع سائر ماتدفعه القطاعات الأخرى من أجور ومهايا .

ولتوضيح ذلك نعرض لهذه الحسابات مع تبسيطها وحصرها فى بنود متعدده .

أولا ـ قطاع الانتاج :

ا ـ حساب الانتاج :

وهذا الحساب يبين مدى مساهمة المنشآت فى كل فرع من الفروع فى تكوين الناتج القومي ومقدار الدخول المتولدة عنه .

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
الجانب المدين « الاستخدامات »		الجانب الدائن « الموارد »	
× × ×	أجور ومرتبات	× × ×	القيمة المضافة
× × ×	ضرائب غير مباشرة	× × ×	إعانات حكومية
× × ×	مصروفات متنوعة	× × ×	إيرادات أخرى
× × ×	الرصيد الى حـ/ التخصيص «اجمالى الأرباح»		
× × ×	«اجمالى النفقات + اجمالى الارباح»		« اجمالى الموارد »

ب ـ حساب التخصيص :

ويبين الدخل الناجم من الممارسة وطريقة استخدامه : ـ

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
مدين		داتن	
× × ×	توزيعات	× × ×	من حـ/ الانتاج وإجمالى « الأرباح »
× × ×	رسوم وضرائب مباشرة		
× × ×	الرصيد إلى حـ/ رأس المال		
× × ×	اجمالى التوزيعات والرصيد	× × ×	إجمالى لإيرادات

جـ ــ حساب راس المال :

ويوضح التغيرات فى الاستثمار والأصول والمخزون .

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
مدين		دائن	
×××	التكوين الرأسمالى	×××	من حـ / التخصيص
×××	المخزون	×××	اعانات رأسمالية من الإدارة أو قطاعات أخرى
×××	شراء أصول مستعجلة		
×××		×××	

ثانيا ــ قطاع الادارة

ا ــ حساب التخصيص :

يظهر فى جانب كافة إيراداته وفى جانب آخر المصروفات والفرق بين الجانبين يمثل رصيد الحساب الذى يكون عجزا أو فائضا .

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
مدين		دائن	
×××	نفقات	×××	ضرائب
×××	أجور ومهايا	×××	قروض
×××	إعانات	×××	ايرادات متنوعة
×××	مشتروات سلع	×××	أرباح قطاع الأعمال المحولة للادارة .
×××			
	الرصيد إلى حـ/ رأس المال		
×××	« فائض العمليات الجارية »	×××	

ب ـ حساب راس المـــال

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
مدين		دائن	
×××	اجمالى التكوين الرأسمالى	×××	فائض العمليات الجارية
		×××	ايرادات رأسمالية
×××		×××	

ثالثا القطاع العائلى

وهو يعبر عن كامة إيرادات و نفقات الأفراد والهيئات التى لا تسعى الى الربح والرصيد لهذا الحساب يمثل مدخرات هذا القطاع .

١ ـ حساب التخصيص

مدين		دائن	
المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
XXX	مشتريات سلع وخدمات	XXX	أجور من الحكومة
XXX	ضرائب	XXX	قطاع الأعمال
XXX	نفقات أخرى	XXX	أرباح من قطاع الأعمال
XXX	مدخرات	XXX	ايرادات أخرى
XXX		XXX	

٢ ـ حساب رأس المال

مدين		دائن	
المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
XXX	استثمارات مبانى	XXX	مدخرات
XXX	مدخرات نقدية		
XXX	أقراض		
XXX		XXX	

رابعا ــ القطاع الخارجي

حساب التخصيص :

ويضم حسابه كافة معاملات الاجانب مع قطاعات الدولة الاخرى وحيث أنه يعد من وجهة نظر الاجانب . فيقيد بجانب الموارد الاستيراد وفى الجانب المدين الصادرات التى يقوم بها القطاع الداخلى . ويطلق على رصيد الحساب . صافى الاستثمارات الاجنبية :

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
XXX	الصادرات من السلع	XXX	الوأردات من السلع والخدمات
XXX	ايرادات استثمارات		
XXX	صافى الايرادات		
XXX		XXX	

ومن هذه الحسابات المختلفة يمكن الوصول الى الناتج القومى وكيفية توزيعه واستخدامه بين الاستهلاك والتصدير والتكوين الرأسمالى .

والمتبع فى الجمهورية العربية المتحدة إنشاء جدولين رئيسيين أحدهما هو جدول الايرادات والنفقات للقطاعات حسب طبيعة العملية . والآخر هو الجدول الاقتصادى المختصر وهو جدول شامل لكافة العمليات مستخدمين فيه المعايير الثلاثة المذكورة. فهو مقسم إلى قطاعات وكل قطاع طبقا لنشاطه من إنتاج واستهلاك وتكوين رأسمالى وحسب

طبيعة العمليات الاقتصادية التى تكون كل منها. بذلك تتوافر لنا صورة مختصرة لكافة العلاقات التبادلية.

ويبـــدو من ذلك أن الحسابات القومية[1] تمكن من معرفة مجموع العناصر الاقتصادية والمالية التى ينطوى عليها نشاط المجتمع. وأن نشاط الدولة سواء فى قطاع الخدمات أو فى نشاطها الاقتصادى يكون جزءا هاما منها. وبذلك تظهر الحسابات القومية العلاقات المتبادلة لهذا النشاط مع مختلف قطاعات الاقتصاد القومى. ومع ما للحسابات القومية من أهمية فهى لا تحل محل الميزانية ولكنها عمل ضرورى لوضعها فى مكانها.
ويقودنا تعريف الحسابات القومية الى التعريف بالميزانية القومية.

ميزانية الدولة والميزانية القومية :

الميزانية القومية هى احد استخدامات الحسابات القومية. ويمكن تعريفها بانها تنبؤ كمى لفترة مستقبلة للعلاقات المحاسبية بين قطاعات الاقتصاد القومى. فهى مرتبطة بالمستقبل خلافا للحسابات القومية التى تصور النشاط الاقتصادى خلال فترة ماضية. ولكنها وإن ارتبطت بالمستقبل فهى تختلف كذلك عن ميزانية الدولة. فهى اكثر اتساعا فى نطاقها إذ تشمل الاقتصاد بأكمله، وهى ليست ايضا عملا قانونيا أو قرارا من السلطة كما هو الحال فى الميزانية بل هى اداة يعدها الفنيون لتوفير البيانات التى يمكن الاستناد اليها فى اعداد خطة متسقة ومتوازنة أى فى وضع سياسة اقتصادية رشيدة. وهى فى الدول الرأسماليـــة تمهيد لاتخاذ القرارات أو تنبؤ وتقييم لتطور النشاط الاقتصادى فى حالة اتخاذ قرارات محددة أو اختيار سلوك معين. بينما نجدها فى الدول الاشتراكية

-- Malinvaud ; Initiation a la comptabilité Nationale P.U.F. P 1962
-- Ruggeles ; National Income Accounts and Income Analysis 1956

ـ د. شــرف : تبسيط النظرية العامة للحسابات القومية معهد التخطيط ١٩٦٢.
ـ د. عادل الهامى : أدوات التخطيط المالى - معهد التخطيط ١٩٦٦.
ـ د. مبارك حجير : الحسابات القومية الاقتصادية ١٩٦٢.

وسيلة لتنفيذ ومتابعة خطة التنمية . فهي تعبير عن الاهداف المرجوة والمطلوب تحقيقها في فترة محددة ، بمعنى انها أداة تهدف الى تنسيق القرارات الاقتصادية الضرورية لتحقيق التوازن الاقتصادي الذي يتعذر تحقيقه بطريقة تلقائية . فالميزانية القومية تنبؤ يعتمـــد على معلومات متوافرة مستمدة من الحسابات القومية لسنوات سابقة . ويمكن تصـــور أنواع ثلاث من هذه الحســـابات المتوقعـــة :

ا ـ حسابات مشاهدة بحتة :

وهي ترمي الى تقدير توافق قرارات المنتجين والمستهلكين والحكومة أو عدم توافقها مع ما تحدثه من آثار تضخمية أو انكماشية وذلك مع افتراض ثبات العلاقات الفنية والاجتماعية والقرارات الحكومية . وهذه الحسابات هي تحليل اكثر منها تنبؤ لانها لا تدخل في الحسبان العناصر غير الأقتصادية أو ردود الفعل للوحدات الاقتصادية .

ب ـ حسابات ترمي الى الاختيار بين السياسة البديلة :ـ

تهدف الحسابات المتوقعة في هـذه الحالة ـ استناداً الى مجموعـــة من الافتراضات ـ الى توضيح فحوى وشكل السياسات التي يمكن للسلطات العامة اتباعها لتحقيق التوازن ومجابهة الاختلافات التي يمكن ان تحدث بين سلوك المستهلكين والمنتجين . وتتراوح السياسات المقترحة بين تدخل تعويضي للسياسات المالية وبين قرارات تحكمية وتدخل مباشر .

ج ـ ارتباط الحسابات المتوقعة بخطة اقتصادية :

يبـــدو من الضروري التنبؤ بتوسع في الانتاج وفق خطـــة رشيدة . وفي هذه الحالة سيلزم الامر بحث انواع التوازن المترتبة على هذا الهدف وبيان الوسائل اللازمة لتحقيقه. ومن الواضح ان الفصل بين النوعين الثاني والثالث فصل شكلي حيث انهما يفترقان فقط في درجة المؤشرات الممنوحة للسلطات العامة .

المبحث الثانى

تطور الميزانية

ارتبط تطور الميزانية الحديثة بنمو النظم الديمقراطية وتزايد دور الدولة الاقتصادى . ولكن هذا التطور لم يتحقق فى مختلف الدول بطريقة واحدة . كما انه لم يخضع فى كل منها لتأثير العوامل المختلفة بنفس الدرجة . ومع ذلك فانه يمكن أن نميز بين مراحل متعددة مرت بها الميزانية خاصة فى الدول المتقدمة .

فالميزانية كخطة مالية تحوى تقدير للنفقات وللايرادات التى تموها لفتره مستقبلة تعبر عن دور الدولة الاقتصادى وعن أهدافها التى ينبغى تحقيقها. كما انها تصوير للنشاط بطريقة تمكن من التعرف على هذه الاهداف ومتابعة تنفيذها . فللميزانية جانبان أحدهما موضوعى يظهر الهدف الذى تحاول الميزانية ابرازه وتحقيقه ، والآخر شكلى ويبدو فى تخير الشكل الأمثل أو التبويب المناسب لعناصر الميزانية الذى تحقق هذا الهدف . ويترتب على تغيير الهدف تغيرا فى طريقة عرض هذه الميزانية .

وقد أشار البعض إلى أن للميزانية أهداف ووظائف ثلاث هى :

التخطيط والادارة ومراقبة التنفيذ :

ويقصد بوظيفة التخطيط هنا تحديد أهداف التنظيم والتعديلات التى يمكن اجراؤها على هذه الأهداف والموارد التى يمكن استخدامها لتحقيقها . أما رقابة

Burkhead op cit P 26 100

Antony (R) Planning and Control systems. A. frame work for analysis. Boston 1965 p 16.

الادارة فترمى إلى تأكد المسئولين من الحصول على الموارد واستخدامها بطريقة فعلية وفعالة لتحقيق الأهداف . بينما تسمح الوظيفة الثالثة وهى مراقبة التنفيذ من التأكد من أن الأعمال المحددة قد نفذت وفقاً للطرق المقررة .

ومن الملاحظ أن هذه الوظائف وإن بدت فى كل ميزانية إلا أنها تنعكس بطريقة غير متساوية نتيجة تركيز الميزانية على أحد هذه الجوانب مما يؤدى فى النهاية إلى طبعها بطابع معين التخطيط أو الادارة أو الرقابة . وتتفق هذه الجوانب مع مراحل تطور الميزانية، فيمكن أن نميز وفقا لتعاقب ظهورها وتطبيقها فى الدول المتقدمة بين ميزانية الرقابة وميزانية الأدارة وميزانية التخطيط .

ولما كانت أهداف النشاط الحكومى تحكم تبويب الميزانية وليس العكس، فقد ترتب على تعاقب الأهداف تطور طرق التبويب . لعرض عناصر الميزانية وفقا لهذه الأهداف. مع مراعاة أن تتسم الميزانية بالبساطة والوضوح دون اغفال للتحديد والدقة . مع خدمة اغراض الميزانية التحليل الاقتصادى لنفقات الدولة وآثارها الاقتصادية .

فالميزانية هى إداة اتصال بين الجمهور والسلطات العامة وتعبير عن إرادة المواطنين السياسية مما يتطلب عرضها بطريقة توضح أهداف المجتمع وتمكن من اعطاء صورة للرأى العام ولممثلى الشعب عن الأموال التى تجبيها الدولة وكيفية استخدامها ومدى مساهمتها فى تحقيق أهداف المجتمع. وهى إن إتسمت بالبساطة

والوضوح إلا انها فى نفس الوقت عمل إدارى يتعين فيه مراعاة الدقة لحسن تقدير النفقات والإيرادات، ولتوزيع المسئوليات، وللقيام بالتنفيذ والمتابعة والرقابة والتأكد من إتمام الأعمال، وتحقيق أهداف السياسة بطريقة قانونية وأمينة وفعالة. ولا شك أن تزايد تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية قد جعل تحليل آثار النشاط الحكومى عملا رئيسيا وركنا هاماً فى تخير تقسيمات الميزانية للتمكين من اتخاذ القرارات الرشيدة وتحديد الأهداف والبرامج التى تتفق ودور الدولة فى تحقيق التنمية أو النمو والاستقرار الاقتصادى وحسن توزيع الدخول . وسنعرض فيما يلى الخطوط العريضة لتطور الميزانية .

اولا — ميزانية الرقابة : —

تعد ميزانية الرقابة أقدم صور ميزانية الدولة وأكثرها إنتشارا واستمرارا . فما زالت تستخدم حتى الآن فى كثير من دول العالم .

فقد تطلب حق السلطة التشريعية فى الاعتماد الدورى للإيرادات والنفقات ضرورة خضوع الميزانية للعديد من القواعد التى تجعل هذا الحق فعالا ، وحتى تمكن هذه السلطة

---

١ — د. عاطف السيد : الادماج الموضوعى والشكلى للميزانية . معهد التخطيط سنه ١٩٦٥

٢ — د. عادل الهادى : تطوير الميزانية العامه للدولة لخدمة التخطيط والتنمية مع الاشارة لميزانية ج.ع.م. . معهد الدراسات المصرفية ٦٨ .

— Due : Government Finance, Irwin Series in Economis p 102

-- Lunex Maak and Katlyn Kilhan : Operating Budget 1964 -- p 6.

من مراقبة السلطة التنفيـــذية التى لم تحظ بثقة المواطنين[1] أو ممثليهم فى نشاطها .
فالميزانية هى أداة لحصر النفقات اللازمة لسير المرافق والأموال العامة التى جمعت من أجل هذا الهدف ،وأداة للرقابة على هذه الأموال بحيث توجه إلى أغراض محددة دون اهمال أو إسراف . وقد استتبع ذلك ضرورة عرض الميزانية بطريقة تخدم هذا الهدف وتمكن من تحقيقه .

ولما كان من المحتم على كل تقسيم للميزانية ضرورة مراعاة هيكل التنظيمات الادارية فى هذا المجتمع والوفاء باحتياجاتهـــا باعتبارها القائمة بالنشاط فقد ركزت الميزانية على الجانب المحاسبي لنشاط هـذه الوحـدات بقصد مراقبـة العمليات التى تقوم بها .

ولما كان من الملاحظ أن مختلف هذه الوحدات تقوم بأنواع متشابهة من الانفاق لتأدية نشاطها سواء لشراء السلع أو الخدمات . فقد اتبعت الميزانية تقسيما نوعيا للانفاق يمكن تطبيقه على كافة هذه الوحدات الادارية بحيث لا تملك أية وحدة حكومية أن تضيف أو تستحدث جديدا، كما لا تستطيع الوحدة أن تغير من تخصيص الاعتمادات الواردة إلا فى حدود القواعد المنظمة موضحة بتفصيل كبير عناصر هذه النفقات Item Line .

وتبعا لهذا التقسيم فقد قسمت نفقات الادارات وفروعها إلى أبواب رئيسية والأبواب إلى بنود حسب الغرض من الصرف. كما قد يعاد تقسيم كل بند من تلك البنود الى أنواع فرعية. فمثلا يعد باب الأجور ويقسم هذا الباب إلى بنود - أى إلى رواتب وبدلات ومكافآت ومزايا عينية إلى غير ذلك، كما يقسم بند المكافآت - إلى مكافآت

---

[1] Burkhead :, op. Cit p.130

خبراء وطنيين ، ومكافآت خبراء أجانب .

ومثل هذا التقسيم يتميز ببساطته سواء بالنسبة لمنفذيه أو لمراقبيه . إذ أنه يستخدم مفاهيم ممكن تطبيقها بيسر وفهمها بسهولة ليس فقط بالنسبة للاداريين بل أيضا بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية والمواطنين .

كما أنه يمكن من الرقابة المركزية على النفقات العامة ، ويضيق من السلطة التقديرية للادارة فى انفاقها الأموال . فكما بينا تتم الاجازة على وثيقة مفصلة بشكل كبير لموضوع النفقات . كذلك يخضع تنفيذها والقيام بصرف الاموال العامة لإجراءات ومستندات محددة تنظمها القيود واللوائح المالية والمحاسبية بهدف الرقابة على عناصر الانفاق قبل وبعد الصرف حتى لا توجه الاموال لغير الاغراض التى خصصت من أجلها .

كذلك يتيح هذا التقسيم أيضا معلومات وافرة نتيجة المناقشات التفصيلية لأنواع الإنفاق ونشاط الوحدات الحكومية مما يمكن السلطات التشريعية من متابعة مختلف التغيرات التى تطرأ على النفقات العامة والمطالبة بتفهم مبرراتها . وفى ضوء هذا التقسيم يصبح الإنفاق الفعلى أو التحصيل الفعلى للايرادات أساس التقدير فى مرحلة إعداد الميزانية مع الأخذ فى الاعتبار التعديلات المقترحة التى قد تتم الموافقة عليها أو رفضها من السلطات المختصة .

ولكن رغم هذه المزايا فان ميزانية الرقابة منتقدة لعدة أسباب أهمها : —

١ - لا تسمح هذه الميزانية، سواء أثناء إعدادها أو اعتمادها ، نتيجة تركيزها على التنظيمات الادارية وعلى نوع الانفاق، من تفهم كامل للأهداف الواجب تحقيقها

بواسطة النفقات المصرح بها -إذ يضيع بحث الهدف نتيجة الدخول فى تفصيلات عديدة أقل أهمية .

٢ ـ لايسمح تقسيم الميزانية بهذا الشكل من قياس الأداء واستخدام الأموال العامة بكفاءة، كما لا يمكن من تقدير التقدم فى تنفيذ البرامج الحكومية خاصة وأن هذا التقسيم لا يأخذ فى الاعتبار التداخل بين الوحدات وإتمامها لأعمال متشابكة، بما يضعف من دقة تقدير تكلفة الخدمة، وبما يولد صعوبة فى الحكم الموضوعى على ضرورة التوسع فى الانفاق أو الاقتصاد فيه.

ولكن مع ذلك يمكن القول أن إعتناق إطار هذه الميزانية وسعيها إلى تحقيق الرقابة على الأعمال المحددة وسعيها لإستخدام الأموال فيما رصدت من أجله لايحول دون استخدامها لمقاييس وأنظمة تمكن الادارة من تحسين أدائها والنظر إلى برامجها بشكل أكثر شمولا .

ثانيا ـ ميزانية الأداء : ـ

ليست الميزانية أداة رقابة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فقط ولكنها بوجه عام تحتوى على نشاط السلطات العامة لاشباع حاجات المجتمع وتظهر تدخلها المتزايد فى الحياة الاقتصادية. ونتيجة لذلك يتعين أن تعرض الميزانية بطريقة تهيء للبرلمان والرأى العام معرفة واضحة لطبيعة وظائف الدولة وسياستها ونطاق نشاطها الاقتصادى، ومنافع الخدمات المؤداة وتكاليفها الأساسية فيها .

وقد دفعت الانتقادات الموجهة إلى ميزانية الرقابة بجانب العديد من العوامل إلى ضرورة العمل على تطوير الميزانية وخروج ميزانية الأداء ولعل اهم هذه العوامل : ـ

١ — تزايد الانفاق العام : ادى قيام الدولة بوظائف جديدة وتوسعها فى وظائفها التقليدية والعناية بها بطريقة اكبر إلى تزايد النفقات العامه فى حجمها المطلق وفى نسبة ما تمثله من الدخل القومى. وبالتالى فقد بدت الحاجة ملحة إلى معرفة تكلفة مشاريع الدولة ومنافعها لحسن استخدام الأموال العامة. خاصة وقد نمت فكرة إنتاجية النشاط الحكومى وضرورة العمل على حسن توزيع موارد الحكومة وضعها فى ذلك وضع القطاع الخاص . إذ لا تتحكم العناصر السياسية وحدها فى توزيع النفقات العامة بل لا بد أن يكون للمعايير الاقتصادية دورها فى هذا التوزيع حتى تضمن تحقيق اكبر نفع بأقل تكلفة ممكنة .

٢ — دفعت المصالح المتعارضة إلى اهتمام متزايد بميزانية الأداء . فقد نظر الحكام إلى حسن الأداء وإظهار فعالية النفقات العامة كأحد الاساليب الهامة التى تشرح وتوضح وتبرر فرض الضرائب ، بينما بدت ميزانية الأداء كأمل للمنادين بخفض الضرائب والتخفيف من الأعباء الواقعة على الممولين .

٣ — ساعد تطور القوانين وإنشاء الأنظمة المحاسبية والارتقاء بمستوى العاملين فى الادارات الحكومية وإدارة الميزانية على تطوير طرق الرقابة والانفاق والتحصيل وإلى التخفيف من دور الميزانية فى الرقابة .

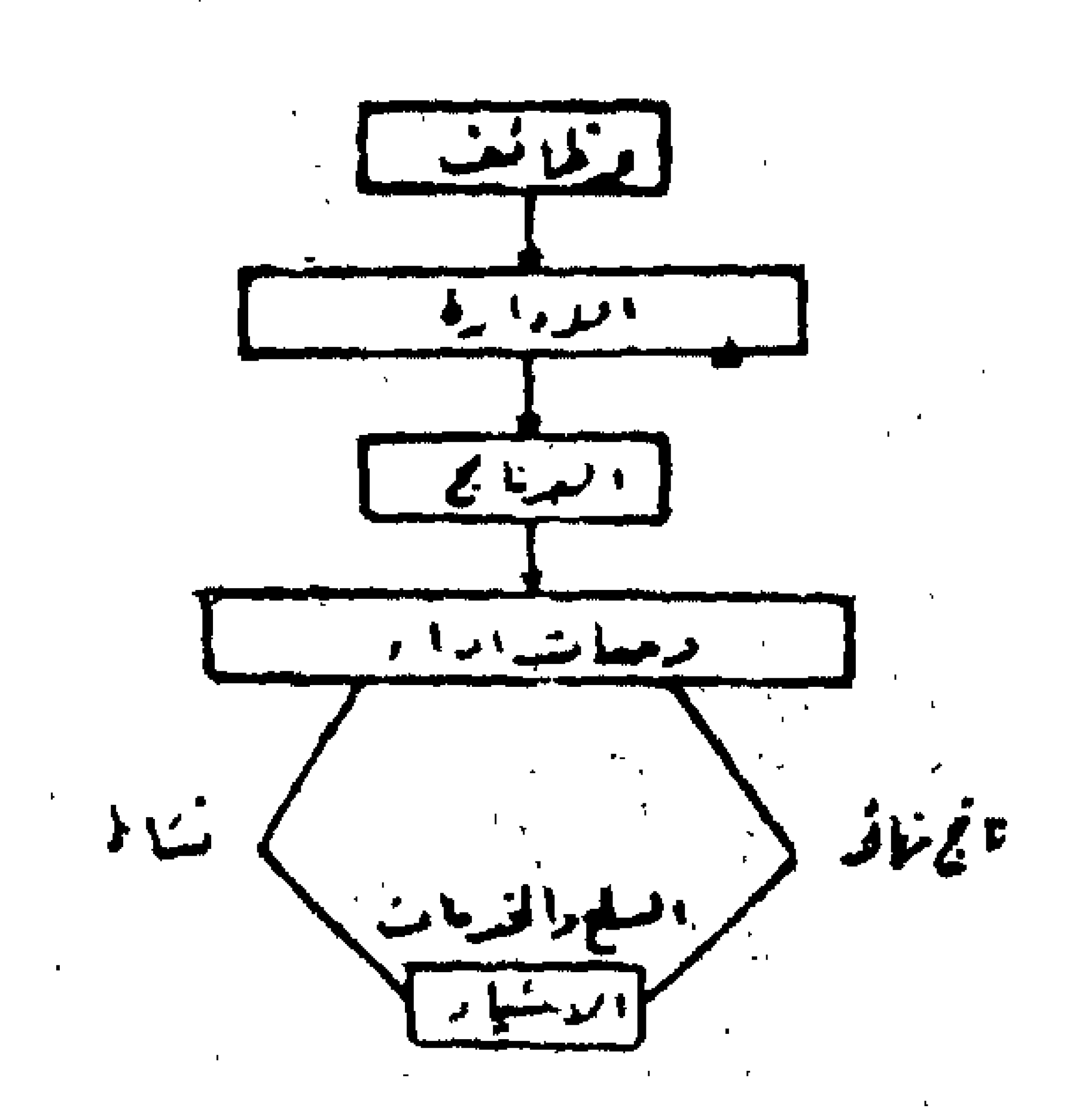
٤ — أدى تزايد الانفاق الحكومى إلى صعوبة قيام الأجهزة المركزية بمتابعة ومراقبة كل بند من بنود الميزانية مما دفع إلى ضرورة التحول إلى مراقبة الأنشطة الحكومية وبرامجها وقياس الأعمال التى تم تنفيذها .

خلافاً لميزانية الرقابة التى تعد ميزانية للوسائل ، تركز على طريقة الانفاق بدلا من الهدف ، وتهتم باستمرار المرافق دون تقييم للأعمال التى تقوم بها ،

تهـــدف ميزانية الأداء إلى الاهتمام بالبرامج والأنشطة التى يعهد إلى الوحدات الحكومية مهمة تنفيذها والقيام بها، وإلى وضع الأسس والمقـــاييس لتقييم كفاءة العمل فى الوحدات وترشيد نشاط الدولة[1] .

وترتبط ميزانية الأداء بتقسيم يظهر ماتقوم الحكومة به من أعمال لا ماتشتريه من سلع وخدمات فيتحول الاهتمام بذلك من وسائل التنفيذ إلى الاهتمام بالنتائج. وتبوب ميزانية الأداء إلى برامج طبقا لوظائف، وتقسم هـــذه البرامج إلى مشروعات وأنشطة يعهد إلى وحدات حكومية مسئولية القيام بها وأداء الأعمال المنوطة بها . ويبين هذا التقسيم تكاليف كل برنامج ويوفر معايير القياس ليتم تنفيذ العمل بأقصى كفاية ممكنة .

ويمكن توضيح تقسيم هذه الميزانية بالشكل التالى :



---

(١) عادل الهامى : المرجع السابق ص ١٤

Burkhead ; op. cit., p. 139

فو فقا لهذا التقسيم تجمع السلع والخدمات المشتراه تبعا للأنشطة التى تخدمها والأعمال التى تؤديها الدولة . وبذلك تخلق رابطة بين الأشياء المشتراه والأعمال المؤداه والنتائج المحققة. أو بمعنى آخر توجد علاقة بين المدخلات والنتائج . فميزانية الأداء تركز على العملية التى تقوم بها الحكومة أو على الهدف والنتيجة وليس على مستلزمات أداء العمل . فمثلا طن الأسمنت الذى تشتريه الدولة ينظر إليه لا كنوع من المشتريات وفقاً للتقسيم التقليدى بل كجزء من طريق أو خزان أو بناء تقوم به أدارة معينة.

ولا شك أن تخير المنتج النهائى وتحديده له أهمية قصوى فى تحقيق هدف ميزانية الأداء لبيان تكلفته وتحسين استخدام الأموال العامة. ولكن يتعين ملاحظة أنه وإن كان ممكنا فى العديد من البرامج تحديد وقياس المنتج النهائى فقد يصعب ذلك فى بعضها كعمل إدارة للبحوث مثلا أو قد لايكون صالحاً لقياس الأداء . وفى مثل هـــذه الحالة يمكن استخدام النشاط المؤدى كوحدة للقياس وذلك بتوصيف النشاط وتقسيمه بقدر الامكان ومقارنة تكاليفه الماضية والحـــاضرة والمستقبلة . فينتج بذلك معلومات قيمة عما تقوم به الحكومة من أعمال ويدفع الإدارة إلى التركيز على برنامجها ويزيد من حساسيتها تجاه تكاليف البرنامج .

ويتطلب وضع مثل هذه الميزانية وتنفيذها توافر إداريين أكفاء سواء فى إدارة الميزانية أو فى الادارات الأخرى مع رغبة صادقة فى تعاون مستمر على كافة المستويات ، مع تقدم فى طرق المحاسبة والمراجعة تمكن من تفهم الأوضاع بوضوح وبسرعة ، وتمكن من المقارنة أثناء التنفيذ بين ماهو مستهدف وماتحقق فعلا لتصحيح الأخطاء وتفاديها .

ويتم إعداد هذه الميزانية بتحديد برامج العمل بطريقة تفيد الادارة وتتفق

مع هيكل التنظيم الادارى ، مع بيان لمقاييس الأداء آخذة فى اعتبارها كافة التكاليف ،هذا مع اشراف مستمر لإدارة الميزانية للساعدة والمعاونة دون التقليل من دور الادارات الأخرى فى تحديد المعايير حيث أنها ستضطلع بالتخطيط لتنفيذ تحقيق البرنامج. ومع ذلك فان جهاز الميزانية هو المسئول عن كفاءة التنفيذ ويتحتم عليه الاشراف عليه فى كل مراحله، وبذلك يتحول جهاز الميزانية من جهاز يراقب الانفاق والتحصيل الى جهاز يراقب تنفيذ البرامج والمشروعات . ولاشك أن صعوبات الاعداد والتنفيذ يمكن الحد منها بادخال تدريجى لمثل هذه الميزانية دون حاجة الى تغير فجائى لنمط الميزانية المطبقة .

ومما تقدم يتبين أن ميزانية الأداء هى إسلوب عرض لعناصر برامج وأنشطة الحكومة وأداة لتحديد وظائف الادارة وقياس تكاليف الأداء معتمدة على ماتم تحقيقه فى الماضى وتهدف هذه الميزانية إلى اعادة تنظيم الجهاز الحكومى وخفض تكاليف الأعمال مستندة فى ذلك الى الأدوات المحاسبية وخاصة محاسبة التكاليف والطرق العلمية للادارة . وقد ترتب على تطبيقها :

١ـــ استخدام طرق جديدة لتبويب الانفاق العام حسب الأنشطة مثل النشاط لزراعى والصناعى بطريقة تخدم الادارة .

٢ـــ ساهمت فى التوسع والدراسات التى تسمح بقياس الأعمال المؤداة وتحقيق رقابة على مدى تنفيذ البرامج .

٣ـــ تتيح للرأى العام وممثل الشعب معرفة الأعمال التى تطلب من أجلها الأموال، ومناقشة البرامج فى ضوء الأهداف المحددة والتكاليف المقترحة .

٤ـــ توضح هذه الميزانية مسئولية الادارة وتظهر مدى ماتساهم به فى تنفيذ

البرامج حتى يساعد ذلك على تحسين الأداء . كذلك فانها تدفع الى اعادة تنظيم الادارة المركزية للميزانية وتحديد دورها ، بالقاء عبء اتخاذ القرارات المفصلة على عاتق الوحدات المنفذة فتتاح لهذه الادارة فرصة العمل على مراقبة البرامج والتنسيق بينها وتنظيم طرق العمل .

ولكن تنتقد هذه الميزانية فى أن تطبيقها يثير العديد من الصعوبات كما أنها لا تساعد فى تقييم تكلفة ومنفعة الانفاق . إذ تقتصر فقط على بيان تكاليف ومعايير الاداء .

كذلك فانها وإن مكنت من مراقبة تنفيذ البرامج فهى لا تسمح بمعرفة مبررات القيام بها ومدى صلاحيتها . كما ان المعايير الموضوعة لا تفيد رجال الادارة العليا فى اتخاذ القرارات مما دفع الى الاهتمام بميزانية التخطيط .

ثالثا : ميزانية التخطيط :

تعد ميزانية الأداء مقارنة بالميزانية التقليدية أداة لتقييم النشاط الحكومى ومحاولة نحو تحقيق كفاءة الدولة فى تنفيذها للاعمال ولكنها مع ذلك ليست سوى خطوة على الطريق لترشيد نشاط الدولة وحسن استخدام الأموال . فلم يعد كافيا مع التدخل المتزايد للدولة وضخامة تأثيرها على مجرى حياة المجتمع الحاضرة والمستقبلة فى كافة أوجهها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الركون إلى تقييم الأداء والسعى إلى خفض تكاليف الأعمال خاصة وقد وقعت الاحداث التى دفعت إلى التطلع إلى ميزانية طموحة ترمى الى ترشيد سياسة الدولة فى تحديدها للاهداف والمفاضلة بين البرامج البديلة لتحقيقها والارتفاع بفعالية استخدام الموارد . وقد ساهم المفكرون فى الإقناع بمثل هذه الميزانية وسعوا إلى بلورتها حتى سمح التقدم الفنى فى أدوات التحليل بامكانية تطبيقها.

وتعتبر ميزانية التخطيط والبرمجة Planning programing Budgeting system

والتى بدأت تدخل فى حيز التطبيق فى الولايات المتحدة منذ سنة ١٩٦٨ ⁽¹⁾ ولهذه العوامل المتشابكة مما دفع بعض الدول الاوربية وخاصة فرنسا إلى متابعة هذه التجربة ومراقبة نجاحها عن قرب تمهيداً لتطبيقها تحت إسم Optimisation des depenses publique ويمكن تفصيل الاسباب الملحة إلى وجود مثل هذه الميزانية كما يلي :

١ - فقد استمرت نفقات الدولة فى الولايات المتحدة فى التزايد وأصبح التقدم التكنولوجى عاملا اضافيا فعالا فى ارتفاع حجمها المطلق ونسبتها من النـــاتج الاجمالى. وقد إستتبع هذا تزايداً فى آثار الانفاق الحكومى على الاقتصاد القومى وعلى نشاط القطاع الخاص فى الحاضر والمستقبل. ولما كانت هذه الدولة ترفض وضع خطة اقتصادية - لأسباب مذهبية - فقد أصبحت الميزانية أحـــد المؤشرات الرئيسية لاظهار اتجاهات الدولة ومصدراً للتنبؤ الاقتصادى ، واطاراً يعكس اختيارها للبرامج التى يستغرق تنفيذها سنوات عديدة . هذا مع الحرص على تحقيق هذا الاختيار بناء على دراسات فعلية لتكاليف ومنافع أنشطة الدولة وبرامجها مع تحسن فى أدائها .. فالميزانية خطة عمل فعلية تعبر فى اطارها السنوى عن سياسة حكومية رشيدة طويلة المدى .

---

١ - يرجع Nock هذه التجربه الى ميزانيات جنرال موتورز سنة ١٩٢٤ والى نظام الرقابه على الانتاج فى عام ١٩٤٢ ، وقد توالت البحوث حتى اقترحت فى عام ١٩٥٤ ميزانيه القوات الجويه الامريكيه ولكنها لم تحظ بتأييد كبير وقد بدأت تدخل فى التطبيق عام ١٩٦١ بالنسبه لوزارة الدفاع الامريكيه .

Andriani (E) : Une Revolution budgetiare Le P. P. B S - R. S. F. 1968 p. 193

Due ; Op. cit. p. 60

— د. عادل الهامى : المرجع السابق ص ٣ .

٢ — ساعد على اخراج مثل هذه الميزانية إلى حيز التطبيق ظهور الطرق العلمية الحديثة كطرق تحليل الأنظمة وربط التكلفة بالمنفعة وتقدم التحليل الاقتصادى مما وفر البيانات والمعلومات لتحليل البرامج واختيار أقلها تكلفة وأكثرها منفعة. كما ساعد على وجودها أيضا التقدم التكنولوجى واختراع الأجهزة الالكترونية والقيام بالإصلاحات والاقتراحات والتجارب التى مهدت لظهورها.

وميزانية التخطيط والبرمجة P P B S هى أسلوب جديد للميزانية يرمى إلى المساعدة فى تحديد الأهداف و الاختيـــار بينها و تحديد البرامج لتحقيق الأهداف وتخيير أفضلها مع قيـــاس كفاءة الأداء. فهى كما يعبر عنها Planninig Programing Budget أو باختصـــار BPPBS تجمـــع بين:

التخطيط: وهو سياسة طويلة الأمد أو تنبؤ بالأهداف والطرق البديلة لتحقيقها مع تقييمها.

البرمجة: فهى التخير بين الوسائل مما يؤدى وتقرير علاقة بين المدخلات ونتائج الأساليب البديلة لتحقيق الهدف..

الميزانية: وهى ترجمة عملية لهذا الاختيار فى شكل برنامج انفاق قابل التنفيـــذ.

وبذلك يمكننا أن نميز بين هذه الميزانية وبين ميزانية الرقابة وميزانية الأداء. فهى تختلف عن الأولى فى كونها برنامج عمل وليست ميزانية وسائل. كما أن الحاجة إلى اظهار الموازنة بين التكاليف والنتائج تدفع إلى استخدامها لهيكل تقسيمات ميزانية الأداء مع تعديله بقصد ترشيد الادارة فى اتخاذ القرارات ولكنها مع ذلك تتميز أيضا عن ميزانية الأداء فبينما تعد هذه الأخيرة تصويرا ووسيلة للرقابة على تنفيذ برامج الانفاق مستندة إلى الماضى فى اعداد مقاييس

لتكلفة الأداء وخدمة الادارة . تعد ميزانية التخطيط والبرمجة أداة لإعداد ورسم السياسة وترشيد الأداء بالاقتصاد وتحليل التكلفة والمنفعة للتنبؤ والاختيار بين البرامج على أساس تقدير منافعها وتكاليفها . وبذلك فانها تساعد فى استخدام أفضل للموارد بالاختيار بين البدائل لتحقيق الأهداف . كما أنها تمكن بالاستناد إلى التخطيط إلى أخذ صورة واضحة عن المنافع والتكاليف لفترة مستقبلة دون وإساءة استخدام الموارد .

ورغم هذه المزايا إلا أنها تعرضة للنقد فى الدول الرأسمالية، ذلك بأنها أداة لتركيز اتخاذ القرارات على المستويات العليا مما يؤدى إلى مركزية شديدة يقال من امكانيات الابتكار، كما يؤخذ عليها صعوبة تطبيقها بالاضافة إلى أنها فى حالات عديدة يتعذر تحقيقها لهدفها فى اصدار قرارات رشيدة استناداً إلى دراسات موضوعة نتيجة صعوبة تقدير منافع بعض البرامج.

ومع ذلك ورغم هذه الانتقادات فانها تعد خطوة فعالة نحو الحد من تقرير شخصى فى توزيع النفقات ومحاولة لترشيد اصدار القرارات فى ضوء المعرفة المبنية على دراسات علمية .

التقسيمات الوضعية

تختلف التقسيمات الوضعية عن التقسيمات العلمية لأنها غالبا ما ترجع إلى ظروف تاريخية وإعتبارات إدارية تهدف إلى تحديد المبالغ التى تحصل عليها الوزارات المختلفة . ويلاحظ أن الاتجاه الحديث يميل إلى التوفيق بين التقسيمات العلمية والاعتبارات الادارية .

وسنعرض فيما يلى بعض التقسيمات الوضعية التى أتبعت فى كل من إنجلترا وفرنسا ومصر .

١ ــ انجلترا (١)

يرجع تقسيم النفقات فى إنجلترا إلى أسباب تاريخية تتعلق بالصراع بين البرلمان والملك . فنى العصور الوسطى إختلطت مالية الحاكم بمالية

---

(١) الدكتور حلمى مراد . « مالية الدولة » ص ١٢٨
الدكتور محمد عبد الله العربى « ميزانية الدولة » ص ٢

الدولة . وكان الملك يغطى نفقات الدولة بايرادات أملاكه الخاصة . وكانت الكيفية التي يغطى بها هذا المال سرا لا يناقش فيه، ولكن أحيانا فى حالات إستثنائية كحالات الحروب كان يلجأ إلى فرض الضرائب لتغطية بعض النفقات العارضة ، وقد ترتب على إزدياد النفقات وقلة إيرادات ممتلكاته الخاصة ـ نظراً لاسراف الملوك ـ أن كثر الالتجاء إلى الضرائب وأصبح متكررا . مما أدى إلى شدة الخلاف بين الملك والبرلمان لإقرار حق النواب فى ضرورة موافقتهم على حجم الأموال الواجب جبايتها ، وقد اكتسب البرلمان هذا الحق نهائيا فى سنة ١٩٨٨ إذ قرر « دستور الحقوق » عدم مشروعية جباية أى مال إلا بموافقة البرلمان، وكذلك عدم مشروعية الإحتفاظ بجيش وقت السلم إلا باذن منه . وقد أمتدت رقابة البرلمان بعد ذلك فى خلال القرن الثامن عشر حتى شملت الايرادات جميعا .

أما بالنسبة للنفقات ، فقد ظل حق الملك فى إستخدام حصيلة الضرائب حقا مطلقا لا قيد عليه باعتباره إمتيازا ملكيا ، ولم يتكرر حق البرلمان فى مناقشة النفقات إلا تدريجيا وببطء كبير . ففى البدء سجل البرلمان حقه فى مناقشة المصروفات الاستثنائية إذ كان الملك يشرح لنواب الشعب كيفية إنفاق المبالغ التى جبيت بطريقة عارضة ، وقد حاول البرلمان تثبيت حقه بعد ذلك فى تحديد وتعيين المصروفات التى توجه إليها حصيلة الضرائب ، وقد تم له ذلك بعد إنتصاره على الملك سنة ١٦٨٨ ولكن عقب هذا الانتصار تعذر على البرلمان مناقشة جميع النفقات لعدم الفصل بين النفقات العامة والنفقات الملكية الخاصة .

وقد جرى التمييز أولا بين النفقات الحربية والنفقات الأخرى، وأقتصرت مناقشات البرلمان على الأولى دون الثانية فظلت بذلك نفقات الملك الشخصية

والنفقات المدنية بعيدة عن رقابة البرلمان وأستمر هذا الوضع حتى عام ١٨٣٠ حيث خصص لنفقات الملك وللمعاشات مبلغا ثابتا (Civil list) فخضع بذلك الجزء الأكبر من النفقات للمناقشة . وفى سنة ١٨٣٧ تم الفصل بين نفقات الملك التى احتفظت بالتسمية القديمة (Civil list) وبقية النفقات العامة الأخرى وهكذا إمتدت مناقشات البرلمان إلى كافة أنواع النفقات عدا المخصصات الملكية ولكن لم تطرح هذه النفقات سنويا للمناقشة بل جرى التمييز بين نوعين منها:

١ ـ النفقات العامة ذات الاعتماد الدائم Charges on The Consolidated Fund وهى تلك النفقات التى لا يتجدد الإذن بها من البرلمان سنويا . إذ تقدر بمقتضى قوانين لها صفة الدوام والاستمرار إلى أن يرغب البرلمان فى تعديلها، وتشمل مخصصات الملك وخدمة الدين العام ، وبعض المرتبات كمرتب رئيس مجلس العموم ، وبعض المعاشات التى تمنح لأحفاد الأبطال الوطنيين .

٢ ـ النفقات ذات الإعتماد المتجدد (Supply Service) وهى النفقات التى يجب عرضها على البرلمان للاذن بها سنويا . وتنقسم هذه النفقات إلى عدة أقسام طبقا لموضوع النفقة . (الجيش ـ البحرية ـ الطيران ـ المصالح المدنية ـ تحصيل الإيرادات العامة مصلحة البريد) .

فالأقسام الثلاث الأولى تخص مرفق الدفاع فى صوره المختلفة والقسم الرابع يخص النشاط الإدارى والمدنى بما فيه شئون الخزانة والخامس ينصب على وظيفة الجباية والسادس يتعلق بمرفق البريد .

وتقسيم النفقات بهذا الوضع ييسر دراسة ومعرفة إتجاهات النفقات العامة ولكنه مع ذلك تقسيم منتقد لأنه نفصل بين نفقات تتفق فى الموضوع والطبيعة كالمرتبات مثلا .

ومنذ نهاية الحرب إستجدت نفقات أخرى إستثمارية لإعادة بناء وتجهيز الاقتصاد القومى وزادت أهميتها ، فأصبحت الميزانية تعرض بطريقة تفرق بين النفقات العادية (الجارية) وتشمل النوعين السابقين ، ونفقات الاستثمار أى النفقات الرأسمالية . وتمول النفقات الأولى بواسطة الإيرادات العادية كالضرائب ، بينما تمول الثانية بفائض الايرادات بالاضافة إلى القروض وأرباح المشروعات العامة.

٢ ـ فرنسا :

منذ سنة ١٩٤٩ إنتاب إطار الميزانية الفرنسية الكثير من التعديلات التى يتعلق بعضها بتقسيم النفقات العامة · ويرجع ذلك إلى تغير النظرة للميزانية وطريقة عرضها . فهى ليست فقط أداة مالية لرقابة السلطة التنفيذية بواسطة السلطة التشريعية ، بل هى عرض يبين نشاط المرافق العامة ، ومدى تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية . مما يتطلب عرضها بطريقة تبين طبيعة المهام التى تضطلع بها السلطات المختصة ، وتظهر تكاليف الخدمات العامة ونائجها ، وترسم الخطوط الرئيسية التى تمارس فيها الوظائف العامة للدولة .

وقد تأثرت التعديلات الفرنسية بالتقسيم الوظيفى والاقتصادى للنفقات العامة. وترجع فكرة التقسيم الوظيفى إلى «لجنة هوفر» المشكلة سنة ١٩٤٩ فى الولايات المتحدة. إذ إقترحت ميزانية (Performence budget) تعبر بوضوح عن نشاط الدولة وتمكن من قياس إنتاجية هذا النشاط، وذلك باظهار تكاليف الخدمات العامة ونائجها ومحاولة معرفة تكلفة الوحدة من الخدمة المؤداة. فتنقسم النفقات العامة تبعا لنوع النشاط الذى تقوم به الجهة المختصة. والمثال التقليدى المستمد

من تقرير هوفر تقسيم الاعتمادات لإدارة الخدمات الطبية البحرية إلى أبواب عدة :

العناية الطبية فى البحرية - الخدمات الطبية فى البحرية - الإعداد الفنى للعاملين بالوحدة - البحث العلمى .

ولكن هذه الطريقة محدودة فلا يمكن تعميمها بالنسبة لمجمل النفقات . فان كان من اليسير تطبيقها بالنسبة للمرافق المنتجة لسلع مادية فقد يكون من الصعب تطبيقها بالنسبة لمرافق الخدمات .

وقد تأثرت الميزانية الفرنسية أيضا بالتقسيم الاقتصادى للنفقات العامة الذى يفرق بين النفقات حسب طبيعتها : من نفقات جارية ونفقات رأسمالية ، ونفقات تحويلية .

وتجمع الميزانية الفرنسية بين تقسيمين : تقسيم رأسى حسب طبيعة النفقة وتقسيم أفقى حسب الوزارات التى تقوم بالإنفاق .

فيفرق رأسيا بين ثمانية أبواب :-

١ - الدين العام .

٢ - السلطات العامة : وتضم نفقات المجالس النيابية ورئاسة الجمهورية .

٣ - نفقات إدارية : وتضم المرتبات والأجور بجانب نفقات التشغيل

٤ - التدخل الحكومى .

٥ - الإستثمارات العامة : فى أنواع الأنشطة المختلفة .

٦ ـ الاستثمارات المتحققة بمعـــونة الدولة وتنقسم قسمين فى جانب الاعانات والمشاركة وفى جانب آخر القروض .

٧ ـ إصلاح أضرار الحرب .

٨ ـ نفقات مستمدة من موارد مخصصة .

ويلاحظ وجود تقسيمات فرعية لهذه الأبواب مبنية على معيار إقتصادى خاصة بالنسبة للأبواب الرابع ، والخامس ، والسادس ، والسابع . التى تضم غالبية النفقات الرأسمالية . أما التقسيم الأفقى فهو يضم مختلف الوزارات .

حـ : تقسيم النفقات فى الميزانية المصرية : حتى عام ٦٢/٦٣ كانت النفقات تقسم فى الميزانية المصرية إلى أقسام عديدة بلغت فى ميزانية ٥٧/٥٨ عدد ٣١ قسما . وكان يخصص قسم لكل وزارة إلى جانب تخصيص أقسام أخرى لبعض أوجه الانفاق كالمعاشات ، وإعانة الغلاء ، ومصروفات حالة الطوارىء

ويقسم كل قسم إلى فروع حسب مصالح كل وزارة ، مثلا قسم وزارة المواصلات ينقسم إلى الديوان العام ، ومصلحة الطرق والكبارى . وقسم وزارة الصحة العمومية ينقسم إلى فرع الديوان العام ، وفرع الشئون العلاجية ، وفرع مصلحة الصحة الوقائية وفرع مصلحة الصحة القروية ...

وينقسم بعض الفروع إلى فصول إذا تضمنت المصلحة الواحـدة عدة أقسام .

وتنقسم كل فرع أو فصل إلى أبواب ثلاثة :

الباب الأول : الماهيات والأجور والمرتبات والمكافآت

الباب الثانى : مصروفات عامة (ويشتمل عـــلى بنود مختلفة أهمهـا مصروفات إنتقال ، بدل سفر ، ميـاه، وإنارة ، أثاث ، توريدات ،إشتراك تليفونات وتلغرافات . . . الخ

الباب الثالث : أعمال جديدة . وتتركز فيه مصروفات الإنشاءات الجديدة. وتختلف الأعمال حسب طبيعة كل وزارة .

وقد نجد بابا رابعا فى بعض الأقسام يضم مصروفات أخرى ففى ميزانية وزارة الأشغال نجد فى فرعها الخاص بإدارة الكهرباء والغاز بابا رابعا يشتمل على بنود عدة ، فهى كأعانة غلاء المعيشة ، وفائدة قروض إنتاجية ، أقساط إستهلاك ، إتاوة بلدية القاهرة ، حصة الإدارة فى صندوق التأمين والمعاشات.

نقد التقسيم :

هذا التقسيم منتقد لأنه لايستند إلى معيار واحد. فهو وإن كان قد اتبع تقسيما إداريا بتخصيصه قسم لكل وزارة ، إلا أنه لايتبع هـذا المعيار بصفة مطلقة بل نجد أن الميزانية تحتوى على أقسام ليس لها صلة بهذا التقسيم الادارى كتكاليف العمال الذين تركوا الجيش البريطانى .

ولهذا التقسيم فائدته من الناحية الإدارية ، إلا أنه يجعل من الصعب معرفة المقدار الإجمالى لكل نفقة حسب موضوعها ، مما لايمكن من تحليل هذه النفقات وبيان تطورها خلال السنين المختلفة .

وقد تم تطوير الميزانية بصـدور المنشور الدورى رقم ١ لسنة ١٩٦١ فصدرت ميزانية عام ٦٣/٦٢ بمظهر جديد لتتجاوب مع أسـلوب التخطيط وتعكس أهمية وإتساع القطاع العام خاصة بعد قرارات يولية الاشتراكية.

وتصور الحسابات فى الميزانية على نمط تخطيطى يلائم تطور الخطة ، ويتفق مع الاتجاهات الاشتراكية ، وسياسة الحكم المحلى ، ويساعد عـــلى التحليل وييسر مهمة المتابعة ، فتوضح الميزانية الخدمات التى تقوم الحكومة بتنفيذها فى حدود مقررات الخطة ، والموارد التى تمولها ، كذلك تتبع أصول المحاسبة فى إطار القواعد المالية الحكومية بالنسبة لمؤسسات الأعمال. ولذا فقد جمعت الخدمات الجارية فى ميزانية واحدة تشمل الوزارات والمصالح والهيئات والميزانيات الملحقة بها . إلى جانب ذلك نجد ميزانية الأعمال التى تعكس نشاط الحكومة الانتاجى وتشمل ميزانيات المؤسسات العامة والهيئات العـامة ذات النشاط الاقتصادى . وهكذا أصبحت الميزانية أداة لبيان نشاط القطاع العام سواء كان نشاطه إجتماعيا أم إقتصاديا وسواء كان تابعـــا لإدارات الحكومة ومصالحها أم كان تابعا لمؤسسات وشركات عامة تمتلكها الدولة بطريقـة كلية أو بطريقة جزئية ، وتخضع فى الرقابة والاشراف عليهـــا للادارة الحكومية المركزية والمحلية .

أ ــ ميزانية الخدمات : وتقسم نفقاتها إلى أبواب ثلاث .

الباب الأول : يشتمل على المصروفات الخاصة بالمرتبات والأجور وإعانة الغلاء والحصة التى يؤديها القطاع العام عن موظفيه لصناديق المعاشات كـذلك ما يصرف لبعض طوائف الموظفين والعمال من الأغذية والملابس وغير ذلك من الأجور العينية . ويقسم هذا الباب إلى ١١ بندا . ويبين هذا الباب تكاليف عنصر العمل وما يرتبط به .

الباب الثانى : ويشمل تكاليف الإدارة من إنارة . وقد قسم إلى ٢٤ بنـدا .

الباب الثالث : ويشتمل على المصروفات الاستثمارية ويقسم إلى قطاعات وفق تقسيمات الخطة أى إلى ١٧ بندا زراعة ، رى ، كهرباء ، صناعة، إسكان.

تصفية الباب الرابع : إقتضى التنظيم الجديد للميزانية تصفية الباب الرابع الذى كان يتضمن المصروفات غير المبوبة بعنوان « مصروفات أخرى » وذلك بتبويب ما أمكن تبويبه من إعتمادات الأقسام العامة وفقا لطبيعة كل مصروف . أما المصروفات الأخرى التى لم يمكن تصفيتها تحت أى من البابين الأول والثانى فقد أدرجت تحت العناوين الآتية :

١ ـ دعم الاقتصاد القومى .

٢ ـ مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التموين .

٣ ـ خدمة الدين العام .

كما أنشىء قسمان جديدان .

٤ ـ إعانات المحافظات .

٥ ـ إعانات أخرى .

وقد أعيد أيضا تبويب الايرادات على أساس طبيعتها وإظهار إيرادات كل خدمة حتى يمكن مقارنتها بتكاليف هذه الخدمة ، وذلك بدلا من التبويب السابق الذى كان يقوم على أساس الجهة القائمة على التحصيل تارة ، وطبيعة الإيراد تارة أخرى .

ب ـ ميزانية الأعمال :

وتتكون من مجموع الميزانيات المستقلة للمؤسسات والهيئات العامة التى تمارس نشاطا له طابع إقتصادى . ويقصد بالهيئات العامة المنظمات التى تملكها الدولة أصلا وتقوم على إدارة مرافق كانت الدولة تتولاها بواسطة مصالح

وإدارات حكومية ، كالمطابع الأميرية ، الهيئه العامة للانتاج الزراعى ويقصد بالمؤسسات العامة المنظمات التى أنشئت لتشرف على تخطيط نشاط نوعى متميز من أنشطة الدولة لتراقب تطوره ونموه وتكون مسئولة عن تحقيق الأهداف الإقتصادية والاجتماعية التى تضمنتها الخطة .

ولمسايرة مقتضيات الأخذ بالنظم التجارية فى هذه الميزانيات ، مع المحافظة على المبادىء المرعية بالنسبة لميزانية الدولة ، باعتبار أن أموال هذه المؤسسات والهيئات العامة من المال العام . وقد أعدت الأسس لميزانية الأعمال على الوجه التالى :

قسمت المصروفات إلى ثلاثة أبواب هى :

الباب الأول : مصروفات التشغيل ويتضمن :

أ ـ الأجور ، وتقابل المرتبات والأجور فى الميزانية العامة للخدمات .

ب ـ مستلزمات الإنتاج ، وتقابل المصروفات العامة فى الميزانية العامة للخدمات .

الباب الثانى : المصروفات التحويلية ويتضمن .

١ ـ فوائد وأقساط قروض محلية .

٢ ـ فوائد وأقساط قروض خارجية .

٣ ـ نصيب الحكومة فى الأرباح .

٤ ـ إعتمادات تحويلية أخرى .

الباب الثالث : المصروفات الاستثمارية : ويمثل مدى مساهمة القطاع العام فى الاستثمارات ويتبع تقسيم الخطة القومية .

أما بالنسبة للايرادات فقد قسمت إلى أبواب خمسة .

باب أول : إيردات ذاتية .

باب ثانى : إيرادات إستثمارات مالية .

باب ثالث : قروض محلية وخارجية .

باب رابع : إعانة من الحكومة .

باب خامس : موارد أخرى .

الفصل الثاني

قواعد الميزانية

خضعت الميزانية بمفهومها التقليدى لعدد من القواعد بغية تحقيق وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمانات سواء عند إجازتها للايرادات والنفقات ، أو فى مراقبة الانفاق وتحصيل الايرادات وفقا لما أجازته . إذ يشمل اختصاص البرلمانات كافة الايرادات والنفقات التى يتعين عرضها فى وثيقة واحدة لتظهر بجمل النشاط وتوازنه أى باحترام «مبدأ الوحدة — التوازن » . كذلك فإن إجازة البرلمان لا تتـــم بطريقة مجملة وإلا أعطت للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية ضخمة فتفقد بذلك فعاليتها ولكنها اجازة مفصلة عن انفاق محدد وايرادات واجبة التحصل . وينطوى تحقيق هذا الهـــدف على احترام قاعدتى الشمول وتخصيص الاعتمادات كما أن هذه الاجازة لا تمنح لفترة طويلة ولكن تعطى بطريقة دوريه وقد استتبع هذا مبدأ سنوية الميزانية .

ويمكن لايضاح هذه القواعد اجمالها فى اربعة :— قاعدة الوحدة ، والتوازن ، والعمومية ، والسنوية .

وقد استتبع تغير دور الدولة واتساع نشاطها خروجا غير متكافىء على هذه القواعد لأسباب مالية واقتصادية وسياسية . ويبلغ هذا الخروج مداه حيث يشتد الخلاف بين المالية التقليدية والمالية الحديثة بالنسبة لقاعدتى السنوية والتوازن اللتان تكونان جوهر الميزانية .

وسنعرض فى هذا الباب لقواعد الميزانية ونخصص لكل مبدأ أو قاعدة مبحث مستقل :

المبحث الاول

مبدا وحدة الميزانية

ويقصد بوحدة الميزانية Unité budgetaire أن تضم ميزانية واحدة مجموع النفقات والإيرادات المتوقعة حتى يمكن الإلمام بالمركز المـــالى للدولة بطريقة واضحة وسريعة . إذ أن التقدم إلى البرلمـان بعدد من الميزانيات — وان لم يعرقل سلطته فى الرقابة — قد لا يمكنه من نظرة واقعية مجملة عن حقيقة النفقات والإيرادات . ولا يستلزم لتحقيق مبدأ وحدة الميزانية التقدم إلى البرلمان بميزانية الدولة فى ورقة واحـدة أو فى مجلد واحد إذ قد تحتوى الميزانية على تفريعات وتقسيمات وتفصيلات قد يتطلب التعبير عنها مجلدات عديدة ولكن جوهر المبدأ هو عدم التعدد فى الوثائق المعروضة وتقديمها فى وقت واحد إلى البرلمان .

ولهـذا المبدا مزاياه مما سـاعد على احتفاظه بقيمته والسعى دائما الى احترامه ومن مزاياه

١ — أنه يكفل الوضوح والصدق والبساطة فى عرض المركز المالى الإجمالى للدولة ، مما ييسر سهولة وسرعة الحـكم على حقيقة الوضع . إذ يكفى النظر إلى إجمالى النفقات والايرادات للوصول إلى العديد من البيانات كمعرفة توازن الميزانية أو مقارنة هذه النفقات أو الإيرادات بإجمالى الدخل القومى لإظهار مدى تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية أو بمقارنة إجمالى النفقـات فى هذه السنة بالسنوات السابقة لمتابعة ظاهرة الإزدياد فى النفقات العامة . ويختلف الأمر فى حالة وجود ميزانيات متعددة ، فقد يصعب لتداخلها فيما بينها الوصول إلى حقيقة الوضع المالى كما قد تتمكن السلطة التنفيذية من إخفاء العديد من المعلومات كاخفاء عدم التوازن فى الميزانية بايجاد ميزانيات غير عادية .

ومن الملاحظ أن وحدة الميزانية فى بعض الدول تتحقق بسهولة فى حالات

الرخاء والسلام وتحيط بتطبيقه العقبات فى فترات الإضطرابات المالية وإشتداد الخلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية .

٢ ــ يساعد تطبيق هذا المبدأ البرلمان فى مراقبته للنشاط المالى للدولة ، إذ يمكنه من جانب نتيجة إحاطته بمجمل النفقات والإيرادات تقدير المفاضلة بين أوجه الإنفاق المختلفة والحكم على مدى رشد القرارات الحكومية ــ هذا مع متابعة ومراقبة التنفيذ لمجمل النشاط . كما يسمح له من جانب آخر بالإلمام بالوضع المالى دون السماح للحكومات بتجزئة الميزانية أو باخفاء بعض الأنشطة للحصول على الأجازة البرلمانية ثم التقدم بالبعض الآخر بعد ذلك واضطراره على الموافقة وعلى فرض الضرائب .

ورغم هذه المزايا فقد انتقد هذا المبدا نتيجة للتغير فى دور الدولة الاقتصادى

١ ــ ان هناك أنواع من أنشطة الدولة كنشاطها الصناعى والتجارى الذى تمارسه بواسطة المشروعات العامة أو المختلطة تطالب ميزانيات خاصة وذلك حتى يمكن الحكم على نتيجة نشاطها وربحيته وحتى تطبق الأساليب التجارية فى النشاط وتعطى إمكانية تمويل نشاطها بطريقة ذاتية ، وقد يصعب الحفاظ على هذه الخصائص بادماج ميزانياتها فى الميزانية العامة .

٢ ـ هناك إختلاف فى أنواع النفقات وفى الايرادات مما يصعب معه تجميعها فى أقسام إجمالية ، فهنـــاك نفقات نهائية وأخرى مؤقتة ، وكذلك الأمر بالنسبة للايرادات ، وقد يؤدى تطبيق حرفى لمبدأ الوحدة إلى تجميع أشياء مختلفة فى طبيعتها .

ومواجهة للتطور ومحاولة للاحتفاظ بمبدأ الوحدة فقد أجريت عليه بعض

التعديلات وسمح ببعض الاستثناءات على هذا المبدأ بما يتفق مع التوسع فى دور الدولة وتغير نشاطها وما يتولد عنه من مشكلات فنية .

وسنعرض فيما بعد بعض الاستثناءات لهذا المبدأ - والتى أدت إلى تعدد الميزانيات - وكيفية معالجتها .

وهذه الاستثناءات : هى الميزانيات الملحقة والمستقلة ، والميزانيات غير العادية، وحسابات الخزانة.

١ - الميزانيات الملحقة :

هى ميزانيات تعكس نشاط بعض المرافق العامة التى لها طابع اقتصادى والتى تتمتع باستقلال مالى ولكنها لم تمنح الشخصية المعنوية المستقلة . ذلك بهدف تحرير هذه المرافق من تطبيق القواعد المالية الحكومية التى تعرقل سيرها مع إظهار مركزها المالى ونتائج نشاطها وإدارتها ، حتى يمكن مقارنة نفقاتها بإيراداتها والتعرف على نتيجة ممارستها للنشاط .

وترتبط هذه الميزانيات بميزانية الدولة بالرصيد سواء كان دائنا أو مدينا . بمعنى أن رصيدها الدائن يظهر فى جانب إيرادات الدولة ورصيدها المدين يظهر فى جانب النفقات فى شكل إعانة لهذا المرفق . فهى ميزانية خاصة لهذا المرفق تظهر نفقاته وإيراداته ملحقة بميزانية الدولة تسرى عليها ما يسرى على ميزانية الدولة من إعتماد البرلمان لها وضرورة تقيدها بتواريخ بدء وإنتهاء السنة المالية وكذلك فى خضوعها لقواعد الرقابة المعمول بها ، وهذا ما دعى البعض بالقول بأنها لا تعد استثناء لمبدأ الوحدة ، فهى مجرد تجميع محاسبى لنفقات وإيرادات بعض الخدمات .

وقد توسعت مصر فى هذه الميزانيات الملحقة وذلك بغرض منح بعض المصالح والهيئات العامة إستقلالا ماليا وإداريا وعدم تقيدها باللوائح والقوانين التى تخضع لها المصالح الحكومية . وهناك أمثلة عديدة لهذه الميزانية ، كميزانية المجلس الأعلى لرعاية الشباب بقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٤٦ وميزانية مؤسسة الطاقة الذرية وميزانية الهيئة العامة لشئون البترول . وقد صدر فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٦٣ قرار جمهورى بادماج الميزانيات الملحقة فى ميزانية الخدمات إعتبارا من ميزانية ٦٣/١٩٦٤ وأصبح لكل فرع مستقل فى الوزارة التى تشرف عليها ، وبذلك لم يعد لهذه الميزانيات وجود فى وقتنا الحاضر ، واختفت كاستثناء لمبدأ الوحدة .

وفى فرنسا ينظم القانون المالى الميزانيات الملحقة التى يبلغ عددها ثمانية ميزانيات تخضع فى مناقشتها وتنفيذها لقواعد الميزانية العامة محققة بذلك إيضاح نشاط هذه الوحدات مع إعطائها المرونة اللازمة لممارسة نشاطها وخاصة تكوين إحتياطيات ومقابل للاستهلاك des fonds d'approrioment ومثال ذلك ميزانية المطبعة القومية وميزانية هيئة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية .

٢ ـ الميزانيات المستقلة :

ويقصد بها ميزانيات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادى التى منحت الشخصية المعنوية مما يستتبع اعدادها لميزانية مستقلة لنشاطها دون حاجة الى نص صريح بانشائها كما هو الحال فى الميزانيات الملحقة .

وهذه ميزانيات بحكم تعريفها منفصلة عن ميزانية الدولة ولا تعتبر ملحقة بها. وتعتبر هذه الميزانية فى فرنسا استثناء لقاعدة الوحدة لاستقلال المرفق بميزانية .

منفصلة يتطلبها طبيعة نشاطه ويترتب على ذلك عدم اعتمادها من البرلمان واختصاص مجلس إدارة المشروع بذلك .

ولا يستتبع إستقلالها سعيها بمفردها إلى تحقيق توازن ميزانيتها أو احتكارها لمواردها ولكن قد يؤدى عجزها إلى منحها اعانة من ميزانية الدولة ويكون حكمها حكم الإعانة للقطاع الخاص كما أن تحقيقها لفائض قد يرحل الى ميزانية الدولة ومثال هذه الميزانيات ميزانيات المشروعات المؤسسة وميزانية الضمان الاجتماعى .

ويختلف الأمر فى مصر عنه فى فرنسا ، فوفقا لدستور ١٩٥٦ تجرى الأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة وحسابها الختامى على الميزانيات المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية وبهذا ينتفى الفارق بين الميزانيات المستقلة والملحقة من حيث إعتماد البرلمان لها ، وإن حاول البعض التفرقة بينهما على أساس طبيعة النشاط ومدى إستقلالها بمواردها . وبدءاً من ميزانية ٦٣/١٩٦٤ جمعت ميزانيات المؤسسات العامة القائمة بالنشاط الاقتصادى فى القسم الثانى من ميزانية الدولة والخاص بميزانية الأعمال ، وأدمجت الميزانيات المستقلة لمرافق أخرى تقوم بنشاط مرتبط بالخدمات كميزانيات الجامعات بالقسم الأول من ميزانية الدولة الخاص بالخدمات ، وبذلك تختفى الميزانيات المستقله فى ج. ع. م. كاستثناء لمبدأ وحدة الميزانية .

٢ ـ الميزانيات غير العادية :

دأبت بعض الحكومات على إنشاء ميزانيات غير عادية بجانب الميزانيـــة العادية وذلك لمجابهة ظروف طارئة ونفقات إستثنائية . ويستند فى تبرير مثل هذه الميزانيات إلى التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية كنفقات الحروب باعتبار أن هذه الأخيرة هى نفقات عارضـــة غير متكررة تتطلب موارد « غير عادية » لتغطيتها كفرض ضرائب إستثنائية أو الاقتراض أو الإصدار النقـــدى .

والواقع أن وجود هذه الميزانيات محل نظر وذلك لأنه:

١ ــ يصعب التفرقة بشكل قاطع بين الانفاق العادى والانفاق غير العادى إستناداً إلى تكرار النفقة فى فترة محدودة . إذ لو أخذت فترة أطول كمعيار للتمييز بينهما لأصبح الانفاق غير العادى إنفاقاً عادياً . وإذا ما نظرنا إلى تاريخ الدول لوجدنا تكرار الأعباء التى يتعين للدولة القيام بها ، إذ قلما تخلو ميزانيات الدول من نفقات « غير عادية » كالانفاق الحربى أو أعادة بناء ما خربته ، أو الاستعداد لحرب أخرى . كما أن هذه النفقات وإن لم تتكرر بذاتها فهى تتكرر بطبيعتها ومثالها النفقات الاستثمارية ، فقد تتغير المشاريع من عام إلى آخر ولكن نوعية الانفاق فى تزايد مستمر .

٢ ــ بالاضافة الى ذلك فان وصف الانفاق بأنه غير عادى لا يكفى فى حد ذاته مبرراً الالتجاء إلى الأساليب « غير العادية » ، بل يجدر النظر إلى مدى إنتاجية النفقة ، كما أن الالتجاء إلى الأساليب غير العادية لتغطية نفقات غير عادية لا يبرر الخروج على مبدأ وحدة الميزانية إذ يمكن أن يتم إختيار الايراد والانفاق

غير العادى فى إطار الوحدة .

٣- يخشى من وجود الميزانيات غير العادية إساءة السلطة التنفيذية استخدامها كأداة لإخفاء تزايد الانفاق ومدى العجز الذى تعانيه الميزانية بجانب التستر وراء طبيعة هذه الميزانية للخروج على القواعد المالية العادية وتبرير الإلتجاء إلى أساليب استثنائية للحصول على الأموال .

ولهذه الانتقادات لم يحبذ علم المالية الالتجاء الى الميزانيات غير العادية حيث أنها استخدمت فى أغلب الحالات كأداة لتجنيب بعض النفقات التى كان من الواجب إدماجها وظهورها فى الميزانية العادية . ولذا فقد تضاءل عددها وخاصة مع الاتجاه الحديث الذى إستعاض عنها بالتفرقة فى تقسيمات الميزانية بين النفقات العادية والنفقات الاستثمارية .

وقد عرفت مصر الميزانيات غير العادية فى أواخر القرن الماضى نتيجة إضطراب المالية المصرية . فقد وجدت ميزانيـــة غير عادية الايرادات غير المخصصة للدين العام تشتمل على نفقات الدولة غير العادية كالانفاق على السكك الحديدية وبعض الأشغال العامة ، واستخدم فى تغطية هذه النفقات فائض الميزانية العادية . وقد تم فى سنة ١٩١٤ الغاء الميزانية غير العادية وأدرجت هذه النفقات تحت عنوان الأعمال الجديدة بين مصروفات الوزارة المختصة . وقد عادت هذه الميزانيات غير العادية منذ عام ١٩٥٣ وذلك لتنمية الانتاج القومى وتنفيـــذ مشروعات الخدمات . وقد استمرت هذه الميزانية قائمة حتى ٦٢ / ١٩٦٣ حيث أدرجت الميزانية المخصصة للشروعات الانتاجية العامة فى الباب الثالث الخـــاص بالنفقات الاستثمارية فى كل من ميزانيتى الخدمات والأعمال .

وفى فرنسا حدثت اصلاحات تدريجية نحو تحقيق وحدة الميزانية وإلغاء الميزانيات غير العادية التى صاحبت منذ أمد بعيد فترات الاضطرابات المالية وسنوات الحروب المتتالية منذ ١٨٧٠. ويعتبر عام ١٩٥٤ خطوة نحو وحدة الميزانية حيث قسمت ميزانية الدولة إلى أقسام ثلاث الأول منها خاص بالنفقات العادية والثانى بالنفقات الرأسمالية ، والثالث بالنفقات غير النهائية .

٤ ــ الحسابات الخاصة على الخزانة : (١)

تضطلع الخزانة وفقا للفكر التقليدى بوظيفتين رئيسيتين:

١ ــ وظيفة تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف ، بحيث تتوافر الأموال اللازمة للوفاء بتعهدات الدولة والتزاماتها . كذلك بعمليات إصدار وإدارة الدين العام .

وتجابه الخزانة عند قيامها بمهمتها عدم التوافق الزمنى بين الايرادات والنفقات، حيث تتوالى على مدار السنة الفترات التى تزيد فيها الايرادات أو تقل عن النفقات الواجب القيام بها ، وحينئذ تلجأ الخزانة لسد هذا العجز المؤقت إلى الأموال التى تتوافر لديها ، أو الى السحب من الإحتياطى إذا ما كان هناك إحتياطى ، أو باصدار أذون على الخزانة أو بالاقتراض من البنك المركزي أو غيره من البنوك .

---

(1) Bloch Laine et P. De Vogue ; Le tresor public et le mouvement general des fonds P. 7

- Gaudmet (P. Op. Cit. p. 412

- Duverger ; Op. cit p. 307

٢ــ وظيفة البنك الدولة : حيث أن تركيز الأموال تحت يد الخزانة يمكنها من القيام بعمليات أخرى لا تقتصر على مجرد صرف النفقات ، بل قد تقوم الخزانة بدور بنك الودائع أو بنك أعمال يمد بعض المشروعات التى تتفق واهداف البرامج الحكومية بالأموال سواء أكانت فى الفترة القصيرة أو الطويلة الأجل كما تتولى الأشراف على برامج التنمية التى تمولها الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر أو بتملكها لمحفظة هامة للاسهم والسندات ، بالإضافة إلى قيامها بدور نقدى له أهميته كمساعد أو كبديل للبنك المركزى .

وتضيف المالية الحديثة الى وظائف الخزانة هذه ـ نتيجة لتطور دور الدولة ـ مهمة العمل على تحقيق التوازن الإقتصادى والتوازن النقدى فى البلاد ، وذلك بالرقابة والتأثير فى الائتمان من حيث الكم والكيف والرقابة على البورصة والصرف .

ونتيجة لبعض نواحى نشاط الخزانة تظهر بعض الحسابات الخاصة للخزانة وتتضمن هذه الحسابات خروجاً للاموال ليس له طابع النفقات العامة النهائية أى نفقات قابلة للتحصيل ومثالها القروض التى تمنحها الخزانة للشركات أو للمزارعين والتى سترد اليها خلال السنة المالية . كما تدرج بهذه الحسابات الخاصة ايرادات موقوتة يتعين على الخزانة سدادها وإرجاعها لاصحابها ومثالها التأمينات التى يدفعها المقاولون المتعاقدون مع الحكومة ضمانا للقيام ببعض الأشغال العامة .

ومن المنطقى عدم إدراج مثل تلك الايرادات والنفقات فى ميزانية الدولة بل اعداد حساب خاص لها يتابع حركتها وينتهى بالقيام بالسداد من وإلى الخزانة .

ولا يعد إعداد مثل هذه الحسابات خروجا على مبدأ وحدة الميزانية طالما

أنها تعد بطريقة سليمة وتحقق موازنة بين الجانب المدين والدائن العلميـــة التى تقوم بها الخزانة بل على العكس فهى اظهار للموقف المالى للدولة على حقيقته .

ولكن تبدو الخطورة عندما يساء استخدام هذه الحسابات الخاصة ، فقد تدرج فيها مبالغ يتعين تحصيلها وهى فى حقيقتها غير ممكنة التحصيل ، كأن يفرد حساب خاص لإعانات وقروض لحكومات أجنبية ممنوحة بقصد تحقيق أهداف سياسية مع نية عدم تحصيلها مرة أخرى ، أو إعداد حساب خاص لدعم نشاط إقتصادى أو للتخفيف من أزمة معنية كاقراض المزارعين فى موسم يسوء فيـــه المحصول مع عدم إمكان تحصيل كل المبلغ المنفق . وفى مثل هذه الحالات نكون بصدد إستثناء فعلى لمبدأ الوحدة ، إذ أن هناك نفقات فعلية تضيف أعباء مالية على المواطنين يتعين السعى لتغطيتها ، كما أنها لم تظهر فى ميزانية الدولة ولم تعرض على البرلمانات لاقرارها ومراقبتها وفى ذلك إهدار للاعتبارات المالية والسياسية التى يحققها مبدأ الوحدة . بجانب أنهـا تخفى نشاطا له أهميته وتأثيره على ســير الحياة الاقتصادية . وقد قدر عـــدد هـذه الحسابات الخاصة فى فرنسا فى عام ١٩٤٤ بمقـــدار ٣١٢ حسابا ، كما اتضح من التقرير المعد بشأنها أنها قد أدت إلى إنفاق مبالغ دون إمكانية استردادها قدرت فى الفترة من ١٩٤٠ إلى ١٩٤٤ بحوالى ١٣٠٠ مليار فرنك ، فضلا عن ٨٠٠ مليار باقية فى حساب نفقات قوات الاحتلال .

وقد حفز هذا الوضع إلى إجراء إصلاح مالى أدى إلى تخفيض عددها إلى

---

(١) د. الجمويى : اقتصاديات القطاع العام ص ٥٠

الربع ، كما تقرر اخضاعها لنفس القواعد المقررة لاعتماد الميزانية وضرورة موافقة البرلمان لفتح هذه الحسابات .

وفى مصر نلاحظ تضخما فى عدد حسابات الخزانة[1]. إذ إرتفع عددها من ٧٢ حسابا فى عام ١٩٤٢ إلى حوالى ١٥٠٠ حسابا فى الوقت الحاضر ، كما بلغ مجموع كل من جانبيها وفقا لميزانية خزانة الدولة فى عام ١٩٦٤ حوالى ٤٣٦٨ مليون جنيه ومما لا شك فيه أن هذا الوضع يتطلب إصلاحا شبيها بما تحقق فى فرنسا من حيث الحد من عدد هذه الحسابات ومن حيث إخضاعها لرقابة السلطة التشريعية ضمانا لحسن إستخدامها وتمكينا من الالمام بنشاط الخزانة وآثاره على الاقتصاد القومى .

---

١ – د. الجمويني ٠ المرجع السابق ص ٣٠ ؛

ثانيا ــ مبدا عمومية الميزانية

Universalité budgetiare

يفرق عادة عند عرض مبادىء الميزانية بين قاعدتى الوحده والعموميه رغم تكاملهما وتعبيرهما فى الواقع من فكره واحـــدة ولكن من زاويتين مختلفتين مؤدى هذه الفكرة أن تجمع الميزانية كافة عناصر الانفاق والايرادات فى وثيقة واحدة دون اغفال أو خلط .

فبينما يتطلب مبدأ الوحدة إعداد وثيقة واحـــدة للميزانية ويحظر تعدد الميزانيات أو وجود نفقات أو إيرادات خارجها ، يرمى مبدأ العمومية إلى ضرورة إحتواء هذه الوثيقة لإجمالى النفقات والإيرادات ، بمعنى أن تدرج فى الميزانية كل نفقة وكل إيراد مهما صغر دون أية مقاصة بينهما budget brut وهو بهـــذا يختلف كلية عن مبدأ الميزانية الصافية budget net حيث تجرى مقاصة بين تقديرات إيرادات وتقديرات نفقات المرفق على نحو لا يظهر معه سوى رصيد هذا المرفق .

وتطبيقا لمبدأ العموميه تظهر الميزانيه فى جانب النفقات المبالغ المختلفة اللازمة لتحصيل الضرائب ويقيد إجمـالى حصيلة الضرائب فى جانب الإيرادات بعكس الوضع لو اتبعت فكرة الميزانية الصافية إذ يقيد فقط فى جانب الإيرادات صافى الحصيلة بعد خصم النفقات اللازمة لجبايتها .

ويستند تفضيل مبدأ عمومية الميزانية على مبدأ الميزانية الصافية ـ أو على طريقة

الناتج الصافى والتى تيسر بوضوح المرافق الإيراديه للحكومة إلى أسباب عديدة أهمها تأكيد رقابة البرلمان على كافـــة النفقات ، وعدم السماح باخفاء أى نوع منها وراء التستر خلف الإيرادات المحصلة بإظهار النفقات بغير حجمها الحقيق من جانب وبما يمكن هذه المرافق من تجاوز حجم النفقات التى أجازها البرلمان من جانب آخر. فضلا عن أن تطبيق هذا المبدأ يضمن حسن إدارة الأموال ومحاربة الاسراف ، فاظهار الإيرادات الصافية فقط قد يغرى الإدارات على التوسع فى نواحى انفاقية اعتمادا على أنها بمنأى عن الرقابة فى استخدامها لهذه الأموال .

ومع ذلك يؤخذ على مبدأ العمومية :ـــ

أنه لا يشجع على الاقتصاد فى الإنفاق ، وضغط تكاليف الإدارة حيث أن كل توفير لهذه الأموال يعود إلى ميزانية الدولة ولا يعود إلى المرفق . كما أنه لا يشجع القائمين على إدارة المرفق على العمل على زيادة ايراداته بقصد الاستفادة منها فى تحسين الأداء ، ومثـــال ذلك قيام المكتبات العامة بتنظيم المعارض بقصد تحقيق زيادة فى إيراداتها .

كما يؤدى تطبيق هذا المبدأ حرفيا فى بعض الحالات إلى نتائج غير مقبولة عملا ، كما أنه لا يساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة فى إدارة المرافق العامة .

وقد دفع التطور فى المالية العامة إلى تحقيق بعض المرونة فى تطبيق هذا المبدأ وتقررت بعض الإستثناءات بالنسبة لبعض المرافق ذات الطبيعة الصناعية والتجارية وبعض الهيئات ذات الإستغلال المالى بهدف حسن الإدارة ، باعطاء إدارة المرفق مثلا إمكانية استخدام بعض المواد الأولية المتوفرة لديها فى نواح معينة ، كاستخدام الأخشاب الميتة فى تدفئة القصور الأثرية من الغابات

التى تحيط بها بدلا من بيعها وإضافتها إلى ميزانية الدولة ثم المطالبة بفتح اعتماد للتدفئة ، أو فى استخدام بعض المواد الأولية فى إصلاح أشياء خاصة بالإدارة ذاتها .

ويطبق مبدأ العمومية بوجه عام فى جميع البلاد مع أخذ بعضها باستثناءات قليلة لهذا المبدأ . كما يراعى هذا المبدأ فى مصر منذ الإشارة إليه فى مقدمة الأمر العالى الصادر فى أبريل عام ١٨٨٨ .

ويرتبط بمبدأ العمومية الذى يقضى بشمول الميزانية لكافة الإيرادات والنفقات بقصد إحكام الرقابة على الأموال العامة واستخدامها قاعدتان أخريتان تستهدفان نفس الغاية وهما قاعـــدة عدم تخصيص الايرادات وقاعدة تخصيص الاعتمادات اللتان ترتبطان بمدى تفصيل الميزانية .

١ ـ قاعدة عدم تخصيص الايرادات : La non affectation des recettes

وتقضى هذه القاعدة عدم تخصص ايراد معين لتغطية نفقة معينة، إذ الهدف من تحصيل الإيرادات جميعا على اختلاف أنواعها هو تغطية النفقات ككل ، كما أن إجازة تقدير النفقات يظهر ضرورة المساواة فيما بينها عند التنفيذ مما يحتم عدم الإخلال بهذه المساواة بتخصيص موارد معينة للقيام بنفقات محددة . بالإضافة إلى أن هذا التخصيص سيربط بين الإنفاق وتحصيل الإيراد ويجعل القيـــام بالإنفاق أو أداء الخدمة رهين بالمقدار المحصل من الأموال بل وبتوقيت هذا التحصيل ، وما لم يكن هذا المصدر مؤكدا فسيؤثر ذلك على سير هذه المرافق .

وقد دعم المحبذون لهذه القاعدة رأيهم بأن تخصيص ايراد معين لمرفق معين سيؤدى الى الارتباك المالى ، فاذا زاد الايراد المخصص عن حاجة هذا المرفق

للأموال ، فإما أن يحاول هذا المرفق الاحتفاظ بها وبذلك يحول دون استخدامها في نفقات لمرافق أخرى تحتاج الى الأموال،وإما أن ذلك قد يدفعه الى الاسراف في استخدامها بالإضافة الى أن تقرير هذا المبدأ لا يمنع هذا المرفق من المطالبة باعتمادات اضافية في حالة عدم كفاية المبالغ المخصصة له وإلا قصر عن أداء مهمته

كذلك فان تخصيص الايراد لإنفاق معين يمكن الحكومة من سهولة الحصول على موافقة البرلمان في فرض ضرائب معينة مما قد يؤدى الى المغالاة في فرض الضرائب وزيادة الأعباء على المواطنين، كفرض ضريبة على السيارات لاستخدامها في تحسين الطرق ، بالإضافة إلى ذلك فقد تغرى فكرة تخصيص الايرادات لنفقات معينة إلى مطالبة كل طائفة بأن توجه الضرائب التي تدفعها إلى نفقات معينة لصالحها وفي هذا تهديد لأساس الدولة وفكرة التضامن الاجتماعي التي تقوم عليها .

ولكن رغم هذه المزايا المتعددة يؤخذ على هذا المبدأ أنه لا يساعد على الأخذ بالإتجاه الحديث في إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية والتي تقضى بتخصيص إيرادات هذه المرافق لتغطية نفقاتها ، كذلك فان عدم اتباع هذا المبدأ يمكن من الحصول على إيرادات يتعذر الوصول اليها مع تطبيقه كطرح قروض معينة مضمون سدادها بإيرادات محددة.

وقد دفعت هذه الانتقادات الى إستثناءات عديدة على هذا المبدأ بأساليب مختلفة كاستخدام الميزانيات غير العادية التي هي تخصيص لإيراد معين لنفقة معينة ، والحسابات الخاصة للخزانة،وتحديد ايرادات محدودة في ظروف معينة للوفاء بنفقات معينة ومثالها في مصر فرض رسم نقل قدره ١٥ ٪ من أجور

النقل بالسيارات العامة بالمرسوم رقم ١٠٥ لعام ١٩٥٧ وتخصيص حصيلته لصيانة الطرق العامة .

٢ ــ قاعدة تخصيص الاعتمادات : La S decialite des Credits

بينما تتــم إجازة البرلمان الايرادات بصورة إجمالية دون تخصيص لاستخداماتها ، يختلف الأمر بالنسبة لإجازته للنفقات ، إذ تتم بطريقة تفصيلية يبين فيها تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الانفاق . ومن الواضح أنه مع إزدياد تفصيل تخصيص الاعتمادات لأوجه محددة تزداد سلطة البرلمانات فى مراقبة النشاط المالى وتنكمش فى نفس الوقت حرية الحكومات فى الحركة إلا فى حدود الإطار المفصل الذى أجازه البرلمان مما يجبرها على التقيد فى الانفاق على الأوجه المختلفة فى حدود المبالغ التى أجازها البرلمان لكل ، وعدم تجاوزها إلا بعد الحصول على إذن منه بذلك . ويختلف الوضع إذا كانت إجازة البرلمان للنفقات عامة ومجملة . فان ذلك يترك للحكومات سلطة أوسع فى الانفاق على الأوجه المختلفة بحيث لا تتقيد إلا بالحجم الأقصى المحدد .

وبذلك نتبين أن قاعدة تخصيص الاعتمادات تستهدف وضع قيود على الحكومات فى الانفاق وإلزامها بالسير فى حدود إجازة البرلمان المفصلة . إذ كلما كانت الإجازة مفصلة كلما كانت الرقابة أشد .

ولما كانت النفقات العامة تقسم إلى وزارات وتقسم الوزارات إلى فروع وتقسم نفقــات الفروع إلى أبواب ، والأبواب إلى بنود فان رقابة البرلمان تكون أكثر عمقا والتخصيص أكثر دقة إذا ما كانت الأبواب هى وحدات

الإجازة بعكس الحال إذا ما انصرفت الإجازة إلى نفقات الوزارات دون تفصيل وتتضاءل درجة التخصيص وتضعف الرقابة

ولا شك أن مراعاة قاعدة تخصص الاعتمادات تتيح مراقبة الانفاق وتمكن من حسن استخدام الأموال . ولكن يجب ملاحظة أن المغالاة في تفصيل تخصيص الاعتمادات قد يهدد بتجميد وشل حركة الإدارات المختلفة ويستلزم رجوع هذه الإدارات إلى البرلمانات في كل حالة تعرض لها، وفي ذلك تحميل البرلمانات بمسئوليات وتفصيلات قد تنوء بها من جانب، كما أنها من جانب آخر تؤدى إلى عرقلة سير العمل نتيجة القضاء على المرونة التي يتعين توافرها لحسن سير المرافق المختلفة، الأمر الذي يرتب نتائج عكسية لأهداف تخصيص الاعتمادات خاصة مع توسع النشاط الحكومي وتزايد النفقات العامة .

فمثلا في فرنسا ارتفع عدد الأبواب التي يوافق عليها البرلمان من ٣٠٠ باب في عام ١٨٧٠ إلى ٤٠٠٠ باب في عام ١٩٥٦ مما أدى إلى إرهاق كبير للبرلمان وضياع للوقت وتفويت لغرض رقابة الانفاق بطريقة فعالة. وقد دفع ذلك إلى البحث عن حلول توفق بين الأهداف السياسية والمالية والنواحي الفنية في التطبيق فخفض عدد الأبواب إلى النصف في عام ١٩٥٢.وتم إصلاح معلى في عام ١٩٥٦ عدل في عام ١٩٥٩ . وكان مضمون هذه الاصلاحات هو وضع نظام يمكن من الاسراع في مناقشة فعلية للميزانية ، ويضمن مراقبة الانفاق الحكومي، ويحول دون الوقوع في متاهات المناقشات التفصيلية مع ما تستتبعه من بطء وتعويق في إتخاذ القرارات. فقد أصبحت تدرج مناقشة مشروع الميزانية من الخطوط العريضة للانفاق الواردة في الجزء الأول من القانون المالي إلى مناقشة الأقسام والوزارات الواردة في القسم الثاني مع إجراء الملاحظات والتوجيهات المتعلقة بأبواب الانفاق

الواردة فى ملحقات مشروع القانون عند فحص كل وزارة أو قسم، حتى تؤخذ هذه التعديلات فى الاعتبار حين إصدار قرارات التوزيع النهائية للابواب بعد موافقة اللجان المالية البرلمانية عليها .

ومنذ عام ١٩٥٩ لم تعد هناك حاجة لعرض قرارات التوزيع النهائيه الابواب على لجان البرلمان بجانب تخفيف هذا القانون من حدة قاعدة تخصيص الاعتمادات ، كالموافقة الاجمالية على بعض الاعتمادات دون تفصيلها كنتيجة لطبيعة هذه النفقات وما يتطلبه تنفيذها من مرونة ومثالها إعتمادات مجابهة الكوارث .

أما فى مصر فلا زالت الأبواب هى وحدات الإجازة ولا يتم النقل من باب إلى آخر إلا بعد الرجوع إلى البرلمان، ويجوز للحكومة أن تنقل الاعتماد المخصص من بند إلى بند فى باب معين .

المبحث الثالث

قاعدة سنوية الميزانية

L'annualité budgetaire

يقصد بسنوية الميزانية إجازتها بصفة دورية كل عام. فمنذ البدء إرتبطت فكرة الدورية بفكرة الاجازة المسبقة لتقديرات النفقات والايرادات بإعتبار أنها تعطى لهذه الإجازة قوتها. إذ تجرد الحكومة من كل قدرة على القيام بالإنفاق أو تحصيل الإيرادات عند إنتهاء فترة الإجازة أى فترة العمل بالميزانية الجارية مما يدفعها إلى ضرورة الحصول على إجازة بميزانية جديدة.

فاقرار مبدأ السنوية قد تم فى البدء لأسباب سياسية كما تضافرت على تأكيده عوامل مالية، ومع ذلك فقد دفع توسع الدولة فى نشاطها إلى الخروج عليه فى حالات عديدة.

سنعرض فيما يلى أولا: لمبررات هذا المبدأ وتحديد مفهومه.

وثانياً: للتطورات التى أحاطت به وأشكال الخروج عليه.

أولا: مبررات المبدا وتحديد مفهومه:

يهدف هذا المبدأ إلى تأكيد فعالية الإجازة البرلمانية، وضمان رقابة البرلمان على مالية الدولة بطريقة منتظمة. وقد ساعد ذلك على تدعيم سلطة البرلمان وتقويتها أكثر من أية وسيلة أخرى كما ساهم فى إرساء أسس الديمقراطية. إذ كلما طالت الفترة التى يتعين بعدها رجوع الحكومة البرلمان للحصول على موافقته على النفقات والايرادات كلما ضعفت سلطة البرلمان فى مراقبته لأعمالها بعكس الوضع فى حالة قصر المدة وانتظامها.

وقد دفع هذا إلى تطور تدريجي - وخاصة في انجلترا - إنتهى إلى إقرار مبدأ السنوية .

وبالإضافة إلى السبب السياسي سالف الذكر يستند إختيار فترة السنة لصلاحية الميزانية إلى أسباب مالية وفنية . فالميزانية تقوم على التنبوء بالإيرادات والنفقات وتعتبر فترة السنة فترة مناسبة للقيام بتقدير دقيق، كما أنها تعد فترة ملائمة لضمان إستمرار الحياة المالية وإستقرارها . فلو أختيرت فترة عشر سنوات كأساس لها أدى ذلك إلى عدم الدقة في التقدير لتباعد الفترة بين التقدير والتنفيذ الفعلي سواء بالنسبة للنفقات أو بالنسبة للإيرادات .

كما أن تحديد فترة أقصر من سنة ولتكن ثلاث شهور مثلا ، تهيم الإضطراب في النشاط المالي وتدفع إلى التغاير في مستواه حسب تحصيل الإيرادات . فضلا عن أن إجـــراءات تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتا طويلا الأمر الذي يجعل من قصر المدة مصدر إرهاق للسلطتين التنفيذية والتشريعية وتفويت لهدف إستقرار سير المرافق المختلفة .

أما فترة السنة فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية تبعا للتغيرات الفصلية ذاتها كل سنة حتى تأخذ في الاعتبار تغيرات مستوى النشاط في هذه المدة وما يرتبه ذلك من أثر على تحصيل الإيرادات وأنواع الإنفاق العامة بالاضافة إلى إتفاقها مع مبدأ سنوية إعداد المشروعات الخاصة لميزانياتها .

وفيما يتعلق ببدأ السنة المالية ، فإن مبدأ السنوية لا يحتم إتفاق بدئها مع بدء السنة التقويمية في أول يناير ، حيث أن ذلك يختلف من دولة إلى أخرى وفق أوضاعها الإقتصادية والسياسية . إذ يتعين بدأ السنة المالية في أكثر الفترات ملاءمة لاعداد ميزانية سليمة تعطى تقديرات دقيقة للنفقات والايرادات وتسمح بتوفير أفضل ظروف للإعداد والمناقشة . فمثلا في بلد زراعي تكون اللحظة

المناسبة هى تلك اللحظة التى يتم التعرف فيها على حالة المحصول الذى يتوقف عليه تحصيل الايرادات والقيام بالإنفاق ، مع الأخذ فى الاعتبار لأحوال الدولة الإدارية والبرلمانية . ولذا تبدأ السنة المالية فى فرنسا فى يناير ، وفى بريطانيا فى أول أبريل ، وتبدأ فى أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيو فى مصر والولايات المتحدة .

ويثير مبدأ السنوية مشكلة الربط بين فترة الأجازة السنوية وبين فترة تنفيذ العمليات التى ترتبها الميزانية . فبعض النفقات والايرادات المجازة قد يمتد تنفيذه لفترة تزيد عن السنة . فمثلا قد تلتزم الدولة بدفع مبلغ معين ولكن لا يتم الدفع إلا بعد إنتهاء السنة المالية ، أو قد ينشأ حق الحكومة فى تحصيل مبلغ ولكن لا يتم التحصيل الفعلى إلا بعد إنصرام مدة السنة . ويؤدى ذلك إلى التساؤل عن طريقة حساب النفقات والايرادات الواردة بالميزانية وكيفية إعداد الحساب الختامى للدولة .

ويختلف الامر من دولة الى اخرى ولكن ممكن التمييز بين طريقتين لكل منهما مزاياها وعيوبها :

ا — طريقة حساب الخزانة Systeme de la gestion

ب — طريقة حساب الحقوق والإلتزامات أو حساب التسوية
Systeme de l'exercice

وتنصرف الطريقة الأولى الى بيان ماتم تنفيذه فعلا خلال السنة ، بمعنى أن تشمل السنة المالية فقط على ماحصل بالفعل من إيرادات وما دفع فعلا من نفقات خلال الفترة . فهى تسجيل للمبالغ التى دفعتها الخزانة والإيرادات التى حصلتها فى سنة مالية معينة . أما ما يحصل من ايرادات مستحقة بعد انتهاء السنة المالية فيدخل

فى حساب سنة مالية جديدة . كذلك الأمر بالنسبة للنفقات التى نشأ إلتزم القيام بها ولكن دفعت بالفعل بعد إنتهاء السنة . أما بالنسبة للاعتمادات التى لم تستعمل فتلغى ويعاد فتحها فى السنة الجديدة اذا تطلب الأمر ذاك.

وتتميز هذه الطريقة ببساطتها وباعطائها صورة حسابية واضحة عن ما تم تنفيذه من أعمال خلال السنة المالية فى اليوم التالى لإنتهائها .

ولكن يعيب هذه الطريقة أنها قد تؤدى إلى إظهار الموقف المالى على غير حقيقته نتيجة الإسراع فى تحصيل الإيرادات والتقاعس أو التباطؤ فى دفع النفقات المستحقة ، فتبدو الحسابات متوازنة وإن كانت تخفى إلتزامات ضخمة يتعين أداؤها .

بالإضافة إلى ذلك فانها تشجع الإدارات المختلفة على الإسراف فى الانفـــاق لإستنفاذ إعتماداتها قبل حلول آخر السنة المالية وإلغائها ولو لم تكن هناك حاجة ملحة الى ذلك .

أما الطريقة الثانية Systeme de l'exercice فهى أكثر مرونة ، اذ تدخل فى حساب السنة المالية ليس فقط الإيرادات والنفقات التى نفذت بالفعل خلال سنة الإجازة ولكن أيضاً الإيرادات والنفقات التى تولدت فى هذه الفترة ولو تم تنفيذها بعد نهاية هذه الفترة . فهى طريقة حساب الحقوق والإلتزمات وتصوير للمركز المالى للدولة يعتد فيه بتاريخ نشأة الحق أو الالتزام بغض النظر عن تاريخ التحصيل أو الدفع الفعلى .

وميزة هذه الطريقة أنها تعطى فكرة واضحة عن عمليات الدولة جميعها . ولكن مع ذلك يؤخذ عليها أنها تطيل فترة التنفيذ ، وتؤخر إلى درجة كبيرة تقفيل الحسابات حتى يتم تنفيذ ما تمت إجازته . مما يترك العديد من الحسابات معلقـا ويؤدى إلى تداخل السنوات المالية المختلفة مع بعضها البعض ويسبب الارتباك فى الحسابات

وللاستفادة من مزايا هـــذا الأسلوب وتحاشى عيوبه يتطلب الأمر تحديد فترة إضافية قصيرة تسمى فترة التسوية يتم خلالها تسوية الحقوق والإلتزامات وتقفل بإنتهائها الحسابات ويتم الإعداد النهائى للحساب الختامى .

وقد طبقت فرنسا هذا المبدأ وعمدت إلى تقصير الفترة مما قارب بين حساب التسوية وحساب الخزانة . وفى البدأ إخضعت الإيرادات لحساب الخزانة والنفقات لحساب التسوية ولكن الاصلاحات الحديثة لحسابات الحكومة غلبت الأخذ بقاعدة حساب الخزانة منذ عام ١٩٥٥ .

أما فى مصر فإنها تأخذ بهذه القاعدة منذ البدء .

ثانيا : التطورات التي احاطت بمبدأ سنوية الميزانية :

أظهر التطبيق صعوبة التمسك بمبدأ سنوية الميزانية بطريقة جـــامدة مما دفع الى :

أولا : معالجته فى بعض الحالات لأسباب عملية وفنية تضمن تطبيقه بطريقة مرنة تتفق ودافع استمرار النشاط المالى . ومن أمثلة ذلك موافقة البرلمان على اعتمادات لفترة محدودة بعد إنتهاء فترة الإجازة السنوية حتى يتم إعتماد الميزانية الجديدة كنظام الموافقة الشهرية المؤقتة فى فرنسا douzieme provisoire ، أو باجازة الميزانية لمدة سنتين بصفة إستثنائية بقصد التخفيف من أعباء البرلمان أو كالتفرقة فى إنجلترا بين الإعتمادات الدائمة Consolidated fonds التى يعتمدها البرلمان ولا يناقشها سنوياً كمخصصات الملكة والمعاشات وبين الإعتمادات المتجددة التى تتطلب الموافقة السنوية .

ثانياً : تعديله والخروج عليه لأسباب إقتصادية نتجت عن تطور دور الدولة وقيامها ببرامج أو وضعها لسياسات قد يستغرق تنفيذها مدداً طويلة لا تتلاءم مع سنوية الميزانية ومثالها ميزانية الدورة وميزانيات البرامج .

١ ـ سنوية الميزانية والدورة الاقتصادية :

يتعرض الاقتصاد الرأسمالي للدورات الاقتصادية فتتعاقب مراحل الرخاء والكساد . وتتميز فترات الرخاء بازدياد الطلب الفعلي وتشغيل الجهاز الإنتاجي بكل طاقته واختفاء البطالة ، بينما تتصف فترات الكساد بانخفاض الطلب وتدهور مستوى التشغيل وتزايد البطالة . وينعكس هذا التقلب لمستوى النشاط الاقتصادي على ميزانية الدولة، ففي فترات الرخاء تتزايد الايرادات عن النفقات مما يحقق فائض للميزانية بينما تمنى الميزانية بعجز في فترات الكساد . وترمي فكرة ميزانية الدولة Budget Cyclique إلى تحقيق توازن الميزانية خلال الدورة الاقتصادية وذلك بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي . وذلك بتكوين إحتياطيات للميزانية في فترات الرخاء يتم إنفاقها في فترات الكساد بحيث تحدث الموازنة خلال الدورة .

ولا شك أن نجاح مثل هذه السياسة يفترض إنتظاما في الدورات، وحساسية متساوية للإيرادات والنفقات ومعرفة دقيقة لمرحلة الدورة لتحديد السياسة الواجب إتباعها . وعملا قد لا تتوافر هذه الشروط مما قلل من إتباعها إذ لكل دورة طابعها ، كما لا تتساوى فترات الرخاء والكساد، كذلك لا توضح ميزانية الدورة سياسة مفصلة يتعين إتباعها لكيفية إستخدام المال. ومع أوجه القصور هذه إلا ان الميزانية تشير إلى الدور الفعال الذي يمكن أن تمارسه المالية العامة لتحقيق أهداف الدولة . وقد طبقت السويد في عام ١٩٣٧ هذه الفكرة بعد فترة تجارب إمتدت من ١٩٢٩ وذلك بإنشاء

ـ أنظر في أهمية د ر السياسة المالية في تحقيق الاستقرار باب السياسة المالية من هذا الكتاب .

(1) Barrere Economie Financiere Tome p II. 49

Tabatoni: Op. cit P. 540.

صندوق للموازنة ، كما أخذت بعض دول أخرى كبلجيكا وسويسرا بإجراءات متفاوته لتحقيق فكرة ميزانيات الدورة .

وبهمنا ونحن بصدد بحث مبدأ السنوية ملاحظ أن ميزانية الدورة لا ترفض فكرة السنوية ولكنها تخلق تماسكا بين الميزانيات المتتالية حتى يتحقق التوازن على مستوى الدورة بين ٧ ، ١٠ سنوات أى فترة أطول من فترة السنة . فهى تقر سنوية الإعداد والإجازة والتنفيذ ولا تمس قواعد المحاسبة الحكومية ولكنها تأخذ فى اعتبارها هدف تحقيق التوازن خلال فترة إقتصادية هى فترة الدورة رليس خلال فترة السنة المالية .

٢- تأجيل الاعتمادات والقوانين ببرنامج Lois de Programme

نتج عن تغيردور الدولة وتدخلها فى الحياة الاقتصادية قيامها بمشروعات ضخمة يتم تنفيذها فى سنوات عديدة ، وإعدادها لخطط تتضمن برامج اقتصادية واجتماعية يتم تحقيقها خلال أعوام متتالية . وقد تطلب ذلك الخروج على قاعـــدة سنوية الميزانية لضمان تنفيذ مثل هذه المشروعات وتحقيق هذه الخطط .

وهنالك أمثلة عديدة للإستثناءات من مبدأ سنوية الميزانية وذلك لخلق وضمان الإستمرار فى الإنفاق والحـــد من الفواصل الزمنية الناتجة من تطبيق هذا المبدأ نكتفى بالاشارة منها إلى تأجيل الاعتمادات Reports des credits والقوانين ببرنامج Lois Prergremme

١ – **تاجيل الاعتماد :** الأصل هو إنفصال الاعتمادات المقررة للإنفاق فى سنة معينة عن إعتمادات الميزانيات التالية . إذ أن إجازة البرلمان بانفاق مبلغ معين يسمح بحق إستخدامة خلال سنة الاجازة أما ما تبقى من مبالغ منه فتلغى بانتهاء السنة المالية

أما فى هذه الحالة فانه يسمح بقرار من وزير الخزانة بترحيل إعتمادات الانفاق الرأسمالى أو ما تبقى منها إلى ميزانية تالية حتى تضاف بذلك إلى اعتمادات السنة اللاحقة.

ويحقق هذا الترحيل ضمان إستمرار النفقات الرأسمالية، ويحد من الاسراف وسوء إستخدام الأموال نتيجة التعجيل بانفاقها خشية عدم إعتمادها مرة أخرى.

٢ ـ **القانون ببرنامج** : وهو قانون متميز عن الميزانية يوافق عليه البرلمان متضمنا عددا من المشروعات التى تعتزم الحكومة القيام بها وتنفيذها على عدد من السنوات. وتعتبر الموافقة على هذا القانون إقرار من البرلمان بمبدأ القيام بالمشروعات والبرامج ولكنها لا تجرده من حقه فى متابعة ما تم إنجازه ومناقشة الاعتمادات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج وإجازاتها سنويا.

ويستند مثل هذا الاجراء للإنفاق على التفرقة بين إجازة القيام بالنفقة وإجازة تنفيذها. فقد تنصرف موافقة البرلمان على القيام بالنفقة دون تنفيذها وفى هذه الحالة يوافق البرلمان على اعتمادات تقديرية غير محدودة بزمن حتى يتم إلغاءها Credits d ergagement مما يسمح من الناحية القانونية بالإرتباط بتنفيذ المشروعات دون دفع فعلى لتكاليفها، على أن تدرج فى الميزانيات التالية أجزاء من هذه الاعتمادات التقديرية يجوز صرفها فعلا خلال هذه السنة.

كما قد تنصرف موافقة البرلمان إلى تجزئة إعتمادات الإرتباط واعتمادات الإنفاق على عدد من الميزانيات التالية.

وتمثل هذه الحلول التى عرضنا لها تعديلا لمبدأ السنوية بما يتفق ودور الدولة الاقتصادى وتنفيذ ما ترمى إلى تحقيقه من أهداف.

المبحث الرابع

مبدا توازن الميزانية

Equilibre budgetaire

يقصد بمبدأ توازن الميزانية فى الفكر التقليدى تعادل نفقـــات الدولة مع إيراداتها العادية أى مع الضرائب وناتج ممتلكاتها . ولما كان هذا الناتج محدودا فيمكن القول بأن التوازن يتم بتمادل النفقات بطريقة منتظمة ودورية مع حصيلة الضرائب ، وقد كان لهذا المبدأ فى ظل الفكر التقليدى قدسيته كتعبير عن فلسفة الدولة السياسية والاقتصادية .

ولكن تتابع الأحداث وتوسع الدولة فى نشاطهـــا إستتبع تطور مبدا التوازن وتغيير النظرة إليه . فلم يعد له فى ظل الفكر الحديث نفس القدسية التى أسبغهـا عليه الفكر التقليدى ، وأصبح من المقرر إمكان التضحية به لتحقيق توازن أكبر هو التوازن الاقتصادى ففهوم توازن الميزانية لا ينصرف الآن فقط إلى مجرد توازن حسابى بين كم من النفقات وكم من الايرادات بل ينظر إليه بطريقة أعمق من خلال ما تمارسه الميزانية بجانبيها من إيرادات ونفقات من آثار على النشاط الاقتصادى .

وسنعرض أولا : مفهوم توازن الميزانية فى ظل الفكر التقليدى .

ثانياً : مفهوم توازن الميزانية فى ظل الفكر الحديث .

اولا : توازن الميزانية فى الفكر التقليدى .

يعتبر مبدأ توازن الميزانية السنوى فى ظل هذا الفكر غاية يجب تحقيقهـــا فى كافة الظروف . فهو أداة لحسن إدارة الأموال بطريقة واضحة ،وقيد على توسع الدولة فى نشاطها وعلى زيادة الأعباء على المواطنين ، وضمان لاستمرار التوازن والثقة فى مالية الدولة، والحفاظ على الاستقرار الإقتصادى والنقدى وزيادة الانتاج.

فتحقيق الدولة للتوازن المحاسبي بين إيراداتها ونفقاتها يفترض حسن الإدارة وتغطية نفقات الدولة الجارية بإيراد متكرر عادى هو الضريبة التى تحصل بطريقة جبريه وبصفة دورية وفقا للاحتياجات .

كما أن هذا المبدأ يعبر عن الفكر الإقتصادى الذى ساد مع مبدأ النظام الرأسمالى والذى يدين بعدم تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والإكتفاء بقيامها بالخدمات الضرورية اللازمة لازدهار الاقتصاد الخاص واستخدامها الضريبة لتغطية هذه النفقات اذ أن التجاء الدولة إلى الضريبة للقيام بهذه النفقات وصعوبة تقريرها وإحترام الدولة فى نفس الوقت لمبدأ التوازن يضع القيود أمام الدولة عند التوسع فى نشاطها ، خاصة وأن الفكر ينظر إلى نفقات الدولة كاستهلاك خالق لنفع محدود لا يجوز التوسع فيه وإلا أدى ذلك الى نقص فى الانتاج .

ولا يقصد فى الفكر التقليدى بالتوازن تحاشى العجز فقط مع الاقرار بأنه ممكن الحظر ولكن تجنب الفائض أيضا ، مع ذلك تجدر الاشارة إلى أن موقف الفكر التقليدى لم يكن معاديا بصفة مطلقة للعجز ، فقد أباح فى بعض الحالات استخدام القرض لتغطية بعض النفقات الإنتاجية . ولكنها مع ذلك تظل حالات محدودة للاقتراض .

ا ــ **حالة العجز** : ويتحقق العجز عندما تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها العادية مما يدفع الى الإلتجاء إلى الاقتراض أو الى الاصدار النقدى لتغطية هذه الزيادة فى الانفاق . ويقف الفكر التقليدى موقفا معارضا لهذين الاسلوبين

---

(1) Barrere : La politique Finarciere P. U. F. P. 258.
Burkhead : OP Cit P.443.
Duverjer : Op Cit 265.
Smithes : The Balanced Budegt in Macro Economic Readings, the Free press P.43

لما لهما من مضار فى نظره .

فالالتجاء الى الإقتراض يغــرى الحكومات على التوسع فى نشاطها الأمر الذى يـؤدى الى عرقلة النشاط الاقتصــادى وإثقــال العبء على القطاع الخاص وحرمانه من موارد يمكن استخدامها بطريقة أفضل وأكثر نفعا للمجموع . كما أنه يؤدى الى زيادة النفقات العامة فى المستقبل لسداد أصل الدين والوفاء بفوائده مما يرتب تزايدا فى الاعباء على الميزانيات التالية ويدفع الى زيادة العجز . بل قد تضطر الحكومة لعدم مكان زياد الضرائب الى عقد قروض جديدة . وقد لا تجد الدولة من يقرضهــا فتتوقف عن دفع الفوائد أو أقساط الدين ويبدو إفلاسها .

أما اذا إلتجأت الدولة الى الإصدار النقدى فإن ذلك يؤدى الى التضخم ، إذ أن زيادة وسائل الدفع لن تقابلها زيادة فى الانتاج لأن الاقتصاد يكون دائما فى حالة تشغيل كامل . وتكون نتيجة ذلك إرتفاع الأسعار وتدهور فى قيمة النقد وتزايد فى مقدار العجز ، مما يضطر الدولة للإصدار النقدى مرة أخرى أى بالسير فى حلقة تضخمية تؤدى الى إنهيار قيمة النقد وتدهور فى الاستثمار وتحميل الأجيال القادمة بأعباء ضخمة تنوء بحملها .

ب ـــ حالة الفائض : ـ ويتحقق الفائض عندما تزيد ايرادات الدولة العادية على نفقاتها . ويعارض الفكر التقليدى تحقيق الميزانية لفائض وذلك لأسباب سياسية واقتصادية . اذ يغرى هذا الفائض البرلمانات على خلق نفقات غير مجديه لأهداف دعائية وقتية يتعذر الغاؤها فى المستقبل ، فتصبح أعباء إضافية تحتم فرض ضرائب أو تؤدى الى تحقيق عجز دائم . كذلك فان تحقيق الميزانية للفائض معناه تحويل للأموال عن مجراها الطبيعى وحبس وتعطيل لها وكان من الأفضل والاجدى تركها فى يد الأفراد يستثمرونها بطريقة تزيد من الانتاج ورفاهية المجتمع .

ولذا يتعين على الدولة إحترام مبدأ التوازن والقيام بتقدير دقيق للنفقات والايرادات. فبدأ التوازن هو تعبير من فلسفة وإحتواء للمبادىء العديدة التى تحكم المالية التقليديه .

ورغم مزايا هذا المبدأ فيمكن إنتقاد هذا الفكر لمغالاته الأخطار الناجمة عن العجز من إفلاس وتضخم ، ومغالاته كذلك فى تقدير مزايا التوازن هذا بجانب تعذر تطبيق مبدأ توازن الميزانيه فى الواقع إلا فى حالات محدودة ، ويمكن إجمال أهم هذه الإنتقادات فيما يلى : —

١ — يتجاهل هذا المبدأ أثر الانفاق الحكومى فى الإنتاج. فليس كل توسع فى الانفاق أمر سيء فى حد ذاته ولكن يتعين الحكم على هذا الانفاق حسب نوع النفقه وطبيعتها . فانفاق الدولة على الإستثمار لا يقل منفعة للمجتمع عن إنفاق خاص مماثل .

كما يتعذر تقدير نفع الإنفاق العام بالإستناد فقط إلى معيار الربح بل يتعين أن تكون هناك نظرة أكثر شمولا لتقييم ما يحققه هذا الانفاق من منفعة عامة للمجتمع . فى بعض حالات قد يكون الانفاق الحكومى الاستهلاكى الذى يزيد من الانفاق الكلى أمرا مرغوبا فيه لزيادة الانتاج وانتعاش القطاع الخاص ، كما أن نفقات الدولة التحويلية التى تعدل من توزيع الدخول لها آثارها لتحقيق العدالة ودفع الانتاج القومى إلى الزيادة .

٢ — لا يعد إقتراض الدولة للأموال شر فى حد ذاته ولا يضيف أعباء متزايدة على الاقتصاد القومى بل على العكس فقد تقل الأعباء إذا ما أحسن إنفاق الأموال وزاد الانتاج ، كما يمكن الدولة بواسطة حصيلة الضرائب المتزايدة من الوفاء بأصل القرض وفوائده .

٣ — ليس بشرط أن يؤدى تمويل العجز بالإصدار النقدى إلى التضخم

وإنهيار النقد بل على العكس فقد يمكن من زيادة الإنتاج وإعطاء دفعه لإنتشال الاقتصاد من حالات الركود .

كما أن تحقيق الميزانية لفائض لا يعد أمرا سيئاً ، فقد تكون الهدف منه مقاومة التقلبات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

٤ ـ يمكن إنتقاد الفكر التقليدى أيضا فى مغالاته لمزايا مبدأ التوازن. إذ أنه ينظر إلى الميزانية بمعزل عن الحياة الاقتصادية كما يبرز التوازن الحسابى كهدف فى حد ذاته لتحقيق حياد الدولة والحد من آثار نشاطها على الاقتصاد القومى . ففى إعتقاده أن التأثير الاساسى الذى يمكن أن تمارسه الميزانية على الحياة الاقتصادية هو تأثير سىء ينتج عن عجز الميزانية .

وفى الواقع أن فكرة الحيـــاد يتعذر إعتناقها إذ للنفقات والايرادات آثار إقتصادية رغبت الدولة أم لم ترغب .كما أن توازن الميزانية لا يحقق هـــذا الحياد وإن كان من الممكن تصور تحقيق توازن الميزانية لهـــذا الحياد إذا إقتصر دور الدولة على مجرد تحويل الأموال من مجموعة بواسطة الضريبة إلى مجموعة أخرى بواسطة الانفاق ، وكان سلوك كلتـــا المجموعتين فى الانفاق الاستهلاكى والادخار واحدا خلال الفترة ولم يحدث تأثير على الرغبات فى الاستثمار والعمل .

وفى الواقع قلما تتوافر مثل هذه الفروض . فنفقات الدولة لا تقتصر على النفقات التحويلية بل أن نسبة هامة من التوسع فى الإنفاق ينصرف إلى زيادة إنفاقها الحقيقى أى إلى الإنفاق الذى يقابله شراء الدولة للسلع والخدمات، بالاضافة إلى ذلك فان للإيرادات والنفقات آثارها المختلفة على الدخل والعمالة والأسعار وتأثير متغاير على المجموعات المستفيدة أو المتحملة بالأعباء نتيجة إختلاف سلوك كل منها وتغاير تصرفاته الاقتصادية .

كما أن السعى إلى تحقيق توازن للميزانية دون أخذ فى الاعتبار لتقلبات الدخل القومى يؤدى إلى آثار عنيفة على مستويات النشاط الاقتصادى ، إذ تؤدى موجات الرخاء التى تتعرض لها الدول الرأسمالية إلى تأثير مختلف على نفقات الدولة وإيراداتها. وينتج عن ذلك تحقيق فائض فى فترة الرواج وعجز فى فترة الكساد فإذا ماهدفت الدولة إلى تحقيق توازن الميزانية بغض النظر عن الوضع الاقتصادى ودفعها ذلك إلى ضغط النفقات وزيادة الضرائب فى فترات الكساد وإلى زيادة الانفاق وتخفيف الضرائب فى فترات الرواج. ولاشك أن هذه الاجراءات فضلا عن عدم فعاليتها فى غالبية الحالات - لتعذر ضغط النفقات الاساسية محدودة فى فترات الكساد وصعوبة زيادة حصيلة الضرائب فى مثل هذه الفترة وذلك لأن نسبة من النفقات تتصف بالجمود وعدم التغيير بينما تتأثر حصيلة الضريبة بدرجة أكبر نظرا لحساسيتها بالتغيرات الاقتصادية - فانها خطيرة الأثر فى زيادتها لحدة التقلبات الاقتصادية.

٥ - قد يعطى التركيز على مبدأ توزان الميزانية فكرة غير صادقة عن كيفية إدارة الحكومة لأموالها. إذ لا يعبر توازن الميزانية دائما عن حسن إدارة الأموال، فقد تصل الدولة إلى هذا التوازن السنوى بضغط بعض البرامج التى تحقق تنفيذها منافع كثيرة، أو بعدم إدراج مشروعات جديدة مما يضع القيود على قدرة الحكومة فى تحقيق أهدافها الاقتصادية .

٦ - أظهر التطبيق العملى أن عدم التوافق بين الايرادات والنفقات كان القاعدة وان التوازن الحقيق كان هو الاستثناء، ففى فرنسا خلال الفترة من ١٨٩٠ الى ١٩١٨ حققت جميع الميزانيات المتوازنة عند إجازتها عجزا عند إعداد الحساب الختامى

Buchanan ; The public finances ; Irwin llinois 1960 P.70
Tabateni ; OP cit P. 547.

وفى كثير من الحالات سواء فى هذه الدولة أو خارجها كان الفارق بين التقدير والتنفيذ تتراوح بين ٣ ٪ و ٥ ٪ دون أن يكون لهذا الفارق آثار ضارة على النشاط الاقتصادى.

كما كان أيضا للحرب العالمية وما تلاها من أحداث آثار هامة على مبدأ التوازن. فقد فاقت المرات التى لم توازن فيها ميزانيات جميع الدول حالات التوازن دون أن تجد هذه الدول صعوبة فى تغطية نفقاتها بوسائل مختلفة غير الضرائب. ويؤدى بنا عرض أوجه النقد النظرية والواقعية الى بحث مبدأ التوازن فى الفكر الحديث .

ثانيا — توازن الميزانية فى الفكر المالى الحديث

ترتكز التفرقة بين النظرة التقليدية والنظرة الحديثة للميزانية فى أن الأولى تنظر إلى المشاكل المالية بمعزل عن الحياة الاقتصادية للمجتمع بينما تدمجها الثانية فى غمار هذه الحياة مظهرة ما بينهما من ترابط وتأثير متبادل. ونتيجة لذلك فقد أولت إهتمامها بالتوازن الاقتصادى العام وإن أدى ذلك الى التضحية بالتوازن التقليدى للميزانية، أى بالتوازن الحسابى بين إيرادات الدولة ونفقاتها .

فقد أظهر الفكر الكينزى أن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائماً عند مستوى التشغيل الكامل بل قد يتم التوازن دون هذا المستوى ، تاركا بذلك موارد غير مستغلة ، ومؤدياً إلى البطالة مما يحتم على الدولة نظرا لعدم قدرة القطاع الخاص على استغلال هذه الموارد إلى التدخل لزيادة الطلب الفعال ، وذلك بتشجيعها بالانفاق الخاص من ناحية وبزيادة الانفاق العام من ناحية أخرى حتى تبعث النشاط الاقتصادى وتضمن نموه وإستقراره .

وقد ترتب على هذا الفكر نتائج هامة فى النطاق المالى . فعلى الدولة ن تتخلى

فى فترات الكساد عن مبدأ توازن الميزانية وأن تحدث عجزا مقصودا أو كما ينادى البعض عجزا منظما تغطيه عن طريق القروض أو عن طريق الإصدار النقدى أو عن الطريقين معا . فوفقا للتحليل الكينزى لا يعد الدين العام شر فى حد ذاته أو تحويل للموارد عن مجراها الطبيعى حيثما تتراكم هذه الأموال ولا تجد فرص إستغلالها أو حينما تكون عناصر الارباح غير مستخدمة ويمكن تشغيلها. إذ يتعين إعادة النظر فيما وضعه التقليديون من قواعد لسيـــاسة الاقتراض ، والنظر اليه كأداة لتحقيق أهداف الدولة . فنجاح هذه السياسة الائتمانية أو فشلها يجب أن يتحدد بعلاقتها بالدخل القومى وتوزيعه ، بمعنى أن زيادة الدين أو تخفيضه يتوقف على الوضع الاقتصادى العام وليس على مجرد تطبيقه القواعد التى تنظم سلوك الأفراد ، كما أنه يتعين تحديد حدود هذا الدين بطريقة مرنة تبعا لمجموعة من المتغيرات كالطاقة الضريبية للمجتمع وتوزيع الدخول وخطر التضخم .

وتجدر الاشارة إلى أن سياسة العجز المنظم لا تعنى إستمرار الميزانية فى عجز دائم. إذ لا يقترن النفع بالعجز دائمـــا بل هو وسيلة لحسن استخدام الموارد . ففى حالات الكساد على الدولة أن تتوســـع فى الانفاق وتخفف من الضرائب وتمول نفقاتها بالاقتراض أو بالاصدار النقدى ويعتقد أنصار هذا المبدأ أن تشغيل الإقتصاد وعودته إلى العمالة الكاملة كفيل باعادة التوازن الى الميزانية نتيجة زيادة حصيلة الضرائب وتخفيض النفقات . فسياسة العجز هى أسلوب يميز العجز المؤقت للتخلص من الكساد ، كما أنه يفترض عدم المغالاة فى الاصدار النقدى لتمويل الانفاق والكف عنه عند الوصول الى مستوى العمالة .

وقد أدى تطور التحليل الكينزى إلى ظهور المالية الوظيفية التى تستبعد الخضوع للقواعد التقليدية وتبين ضرورة إستخدام الوسائل المالية من نفقات

وإيرادات ودين عام لتحقيق التشغيل الكامل وإستقرار الأسعار ، وذلك بالتغيير فى كل من إنفاقها وايراداتها وسياسة الدين العام وفقا لما يتطلبه الوضع الاقتصادى . فيمكن للدولة زيادة إنفاقها أو الحد منه ، ورفع الضريبة أو تخفيضها ، وطرح القروض وسدادها تبعا لما يحتمه عليها تحقيق أهدافها .

ونتيجة لذلك يفقد مبدأ توازن الميزانية صفته الآمرة وتصبح أهداف المجتمع وتحقيق التشغيل الكامل والإستقرار هى العنصر المو . ويؤدى ذلك عملا إلى تحقيق الميزانية لفائض او لعجز أو أحيانا لحالة توازن تبعا لما يقتضيه تحقيق الأهـــداف .

وبعد عرض هذا الفكر النظرى يمكن التساؤل عن مدى إحترام مبدأ توازن الميزانية فى الواقع العملى ؟

قد يتبادر إلى الذهن إختفاء هذا المبدأ فى التطبيق نتيجة لهجوم الفكر الكينزى عليه . ولكن واقع الأمر يختلف تماما ، فلا زال هذا المبدأ مؤشرا وهدفا ضمنيا للعديد من الحكومات. ولعـــل مرجع ذلك إلى أسبـــاب إقتصادية وسياسية وأخرى مستمدة من الواقـــع . ففى خــــلال الحقبة الأخيرة لم تبد حاجة ملحة للخروج عن هذا المبدأ وإستخدام العجز لمقابلة الكساد بل على العكس فقد عانت دول عديدة من التخوف من التضخم ، كما تحققت العمالة فى عدد آخر منها خلال سنوات متعددة مع توازن الميزانية وخاصة فى الولايات المتحدة .

ولكن مع ذلك فقد رفضت بعض الدول كالسويد تدريجيا وعمليا فلسفة

Burkhead ; Op.P. cit P. 447

Tabatoni ; Op. cit P. 547.

توازن الميزانية.ففي عام ١٩٣٠ كما أشرنا من قبل فرقت السويد بين ميزانية جارية متوازنة وميزانية رأسمالية تتغير تبعا لهدف تحقيق الإستقرار،وفي عام ١٩٣٧ هجرت مبدأ التوازن السنوى للميزانية الجارية والميزانية الرأسمالية بقصد تحقيق التوازن فى فترة الدورة ، وفى عام ١٩٤٤ لم يعد لهذا التوازن أثناء الدورة أهمية واضحة وأصبح أثر الميزانية على الإقتصاد القومى هو العامل المحدد دون نظر إلى توازنها أو عدمه.

ويبدو من هذا التطبيق ضرورة إعتناق الدولة لمفهوم مرن للميزانية وضرورة تبويب الميزانية بطريقة تمكن من قياس آثار النشاط الحكومى على الإقتصاد القومى . هذا بجانب تحسن أساليب التنبؤ والتحكم فى البرامج التى تضعها الدولة بطريقة تحقق الإستقرار وتمنع التحرك السريع نحو التضخم أو الإنكماش .

لكن مع تفوق النظرة العلمية الحديثة للمالية العامة وتحديدها لدور الدولة وصعوبة الدفاع عن المبادىء التقليدية فلا زال لهذه الأخيرة بريقها لدى جانب من الرأى العام ولا زال فى بعضها أيضا جانب من الصحة . إذ ينظر إلى توازن الميزانية كأداة تحد من توسع الدولة فى نشاطها وتحول دون تزايد معدل إنفاقها وماترتبه من أعباء على المواطنين . كما أن هذا المبدأ يعد فى نظر الرأى العام ضمان ضد إساءة الحكومات إستخدام الأموال والإخلال باستقرار الأسعار . هذا بجانب كونه أداة لحسن إدارة الأموال والرقابة عليها .

ولا شك أن نسبة هامة من هذه الإعتقادات ترجع إلى إنسحاب القواعد التى تحكم مالية الفرد إلى مالية الدولة رغم ما بينهما من إختلاف . كما أن الربط بين التضخم وبين العجز فى الميزانية يرجع إلى رعونة بعض الحكومات ومبالغتها فى الإصدار النقدى . ولكن هذا النقد وإن كان سليما جزئيا يعد إستثناء يصعب تعميمه لتأكيد العلاقة بين العجز والتضخم وتقرير أن التوازن يؤدى دائما إلى

الإستقرار النقدى .

فقد بينت دراسة الوضع فى الولايات المتحدة بين عامى ١٩٣٠ ، ١٩٥٣ وجود إرتباط إيجابى خلال ثمان سنوات بين عجز الميزانية وإرتفاع الأسعار ، بينما ظهرت إتجاهات مخالفة لكل منهما خلال خمسة عشر عام بل أنه فى بعض السنوات تزايد العجز وإنخفضت الأسعار . مما يظهر أن إرتفاع الأسعار لا يرتبط بتوازن الميزانية وحده بل يتوقف على عدم التوازن بين التيار الكلى للإنفاق والتيار الكلى السلعى .

ورغم ما يشار من تمسك ببعض نواحى القواعد التقليدية فقد وضع الفكر الحديث مالية الدولة فى إطار السياسة الاقتصادية ، وبين ضرورة النظر إليها فى علاقتها مع مختلف نواحى النشاط. كذلك فانه رغم الصعوبات العملية العديدة التى قد تعترض تطبيق السياسة المعوضة فان الحكومات لا تتوانى عن إستخدامها لتحقيق أهدافها. ومع ذلك فان تركيز الفكر الحديث على آثار النفقات والإيرادات إغفال وضع بعض القواعد الفنية لمراقبة الإنفاق وحسن الادارة بعد أن كانت هدفا رئيسيا للفكر التقليدى . ولكن هذا النقص يعوضه الآن الدراسات المختلفة ومحاولات التطبيق القياسى لرفع وقياس إنتاجية النفقات العامة.

الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة والرقابة المالية

يضم هذا الفصل موضوعين يبحث كل منهما في مبحث مستقل

المبحث الاول

دورة الميزانية

ميزانية الدولة هي المرآة التي تعكس حياة الأمة بجوانبها المختلفة من سياسية واقتصادية واجتماعية وادارية. نهي برنامج العمل لمدة عام سعياً لتحقيق أهدافها باستخدام أدوات سياساتها المختلفة . وإذا كنا قد تابعنا تطور مفهوم الميزانية والقواعد التي تحكمها من الزاوية الاقتصادية إلا أن ذلك لا يغفل أهمية الجانب السياسي الذي لعب دوراً رئيسياً في تطورها التاريخي . ولكن رغم أهمية هذا العنصر إلا أنه لم يطغ على القواعد التي تضمن حسن الادارة المـــالية لتحقيق المصلحة العامة مما أدى إلى فرض بعض القيود على سلطة البرلمانات .

ويبدو التصارع بين هذه المبادىء بوضوح في متابعتنا لدورة الميزانية أي في بيان المراحل المختلفة التي تمر بها . من اعداد واجازة وتنفيذ ورقابة. فقد ترك الاعداد والتنفيذ السلطة التنفيذية بينما انفرد البرلمـــان بحقه في اجازتها كما قيدت سلطته في الرقابة عليها تحت ضغط الأوضاع المالية والاقتصادية وانعكاساتهـــا الفنية على الميزانية .

وسنعرض فيما يلي للملامح الرئيسية لهذه المراحل الأربعة وما تتضمنها كل من مبادىء ومشاكل .

اولا – مرحلة التحضير والاعداد :

يثير تحضير الميزانية عدداً من المشاكل ذات الجوانب السياسية والاقتصادية المالية ، ويتعلق بعضها بتحديد السلطة المختصة بالاعداد ويـــدور الآخر منها حول الأساليب الفنية المتبعة في تقدير الايرادات والنفقات وما لحقـــها من تطور .

أ – سلطة الآعداد :

من المتفق عليه في دول العـــالم أن تقوم السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية وإعدادها . ويرجع ذلك إلى العديد من المبررات . فهي السلطة التي تتجمع لديها البيانات عن القطاعات والأوضاع الإقتصادية المختلفة كما تتوافر لديهـــا الأجهزة والخبرة للقيام برسم برنامج عمل مستقبل ، بالاضافة إلى أنها الجهاز المسئول عن عملية التنفيذ مما يجعل من المنطقي أن توكل اليها عملية الاعداد فتسبغ عليها المامها بجوانب الحياة المختلفة بما تحتويه من مواطن قـــوة أو ضعف وإقتصاد أو اسراف .

ويثور في الدول البرلمانية المختلفة مركز وزير المالية بصدد الإعـــداد أو الدور الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء . ولا نقصد بدوره هنا انفراد وزير المالية بتقدير الايرادات فذاك عمل فني بحت إلى جانب مشاركة مجلس الوزراء في تقديره إياه ولكن تنصرف لأهمية في الدراسة إلى دوره في تقدير النفقات العامة .

ويختلف الوضع من مجتمع إلى آخر . ففي انجلترا مثلا يتمتع وزير المالية

The chancellor of the Echequier بمركز خاص وسلطات كبيرة تجـــاه زملائه . إذ يوجه إلى زملائه توصياته التي تقدر النفقات في اطارها كما يجمـــع تقديرات الوزارات المختلفة وقد يطلب اجراء بعض تعديلات في هذه التقديرات من الوزراء المختصين الذين قد يتجاوبون معه أو قد يرفضون اجراءها ، وفي حالة الرفض تتجلى سلطته في قيامه بالتعديلات التي نادى بها . وينصرف هذا الوضع إلى كافة النفقات عدا تلك التي ترتبط بالنفقات الحربية فإن الخلاف بصددها يبت فيه مجلس الوزراء ككل .

ولكن في فرنسا لا يملك وزير المالية مثل سلطات زميله عبر المانش إذ يوجه لزملائه توصياته ويجمع تقديراتهم لنفقات وزاراتهـــم المختلفة ليضيف اليها تقديرات وزارته لاعداد الميزانية . وله حق ايراد ملاحظاته على تقديرات الوزارات المختلفة والمطالبة باجراء بعض التعديلات. فإذا رفض الوزير المختص عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء الذي له الحق بدوره في عرض الأمر على المجلس لفض الخلاف . ولكن تجدر الاشارة إلى أنه وان كان وزير المـالية لا يملك السلطات القانونية التي تميزه عن زملاءه إلا أنه عملا يملك امكانية التأثير بإستعانته بممثليه الماليين في كل وزارة الذين يحاولون عملا تدعيم سلطاته وتنفيذ تعلياته في الوزارات المختلفة .

وهناك دول أخرى تنتقد اعطاء وزير المالية مركزاً خاصاً في الاعداد ويعطون هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء وخاصة في النظم الرئاسيه كالولايات المتحدة ففي نظرهم أن هذا الأمر كان مقبولاً في اطار الفكر التقليدي حينما كان دور الدولة محدوداً ومهمة وزير المالية ضغط النفقات العامة حماية للخزانة أما الآن فالميزانية هي عمل سياسي رئيسي يعبر عن نشاط للدولة وتوجيهاتهـا في كافة المجالات ورئيس المجلس هو المعبر عن السياسة التي يتبعها .

ب – الأساليب الفنية في الأعداد :

يثير إعداد الميزانية كيفية تحديد الأرقام الواردة في المشروع والأسس التي يستند اليها في التقرير والتي تختلف بالنسبة للايرادات عنها بالنسبة للنفقات، كما يتطلب الأمر الاشارة إلى ما لحق هذه الأسس من تطور حيث حلت أساليب أكثر مرونة ودقة بدلا من الأساليب الآلية التقليدية .

١ – تقدير الايرادات :

يمكن التمييز بين عدد من أساليب التقدير التي ترمى كل منها إلى الدقة في التقدير وعدم الاختلاف بين الايرادات المتوقعة والمتحقق منها فعلا حتى لا يؤدي ذلك إلى اختلال أو ارتباك مالي . وقد غلبت في الأولى آلية التقدير لتحد من آثار تفاؤل وزير المالية أو تشاؤمه بينما سعت الثانية إلى ربط التقدير بدرجة أكبر بالواقع .

تقدير السنة قبل الأخيرة penultimate year .

ومفاد هذه الطريقة أن يتم تقدير ايرادات الميزانية الجديدة على أساس الايرادات الفعلية لآخر سنة عند الاعداد . ولما كانت التقديرات تتم أثناء سنة مالية فان البيانات المتوافرة التي ستستخدم كسنة أساس تكون تلك البيانات المرتبطة بالعام السابق عليه . ومثال ذلك أن تقدير ايرادات ميزانية ١٩٧٥ التي تعد أثناء السنة المالية ٧٤ ستعتمد على بيانات عام ١٩٧٣ أي ميزانية السنة قبل الأخيرة .

وقد كان ينظر قديماً إلى هذا الأسلوب على أنه أسلوب يتسم بالحذر والتعقل فمن جانب يؤدي النمو الطبيعي للدخل إلى تزايد في الايرادات بمعدل أسرع من النفقات فيحقق فائضاً للميزانية مما يظهر حكمه أفضل من حالات العجز . كذلك فان هذه الطريقة من جانب آخر تضع القيود على حرية وزير المالية في التقدير

وتقلل من الضغوط والأخطار التي قد يقع فيها .

ولكن هذه الطريقة رغم بساطتها تغفل ارتباط الايرادات بالأوضاع الاقتصادية وتقلبها بتغير هذه الأوضاع . فقد يمر الاقتصاد بمرحلة كساد فتكون الوسيلة الآلية في تقدير الايرادات التي تفوق الواقع عبئاً اضافياً واداة لعرقلة النشاط الاقتصادي . كذلك قد يتعرض الاقتصاد لحالات ارتفاع في الأسعار وتضخم فتظهر الفجوة في التقدير وللفارق الزمني الكبير المؤثر بين تقديرات سنة مستقبلة وتلك التي تخص السنة قبل الأخيرة .

فالأوضاع متغيرة وبسرعة وما لم تلاحقها وتتوافق سياسة الدولة المالية معها للتأثير فيها يكون لذلك أسوء الأثر لا على الايرادات فقط بل على الوضع الاقتصادي بأكمله .

وقد حاول بعض الماليين القدامى التخفيف من آلية التقدير للحد من النقد الموجه اليه وربطه بطريقة أكثر بالواقع ولكن مع الإحتفاظ بفكرة الآلية . فاستخدموا طريقة الزيادة النسبية أو النقص النسبي أي بزيادة الايرادات المقدرة بنسبة محدودة عن سنة الأساس مع توقع ارتفاع الدخل القومي وازدياد النشاط الاقتصادي ،والقيام بالعكس في حالة تصور هبوط وانخفاض للنشاط ، بل حاول البعض تطوير هذا الأسلوب بطريقة أفضل بالاتجاه لأخذ متوسط عدد من السنوات الماضية كأساس بدلاً من أخذ سنة واحدة .

ومع ذلك فان هذه الأساليب وما تثيره من مشاكل دفعت إلى استخدام الأساليب الحديثة أي الطرق المباشرة المرنة في التقدير .

فتقدير الايرادات في الفترة الحالية يستند مباشرة إلى تحليل الواقع والأوضاع الاقتصادية . وتسهم أدوات التحليل المختلفة والبيانات الاحصائية المتوافرة في اعطاء فكرة واضحة عن الفترة السابقة والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والتنبؤ

بطريقة أكثر دقة بالمتغيرات المختلفة فعلى سبيل المثال يتطلب تقدير الايرادات معرفة بمعدلات النمو ، بالمجال الاقتصادي بمستوى الأسعار ، بالعلاقات الدولية ، بالانفاق القومي بحساسية الضريبة ومرونتها وغيرها من البيانات التي تتيح تقديراً أفضل .

٢ ـ تقدير النفقات :

لا يثير تقدير النفقات مشاكل كبيرة بل يتم التقدير عادة بيسر وسهولة . إذ تقدم كل وزارة تقديراً بنفقاتها متخذة من نفقات العام السابق سنة أساس ومؤشراً لتقديراتها المستقبلة . ولا يجد الوزير المختص صعوبة في حصوله على الموافقة على تقديراته حينما يطلب نفس التقديرات الماضية أو تقديرات أقل وذلك مثلا حينما يبغي الحصول على الموافقة البرلمانية بسهولة مع نوايا في المطالبة بتعديلات مستقبلة وتقدير نفقات اضافية .

ولكن يختلف الأمر عادة حينما يطالب بنفقات أكبر ، فقد يتطلب الأمر تبريراً . وقد يؤدي إلى اختلاف مع وزير المالية يدفع إلى تعديل طلباته سواء قام بذلك وزير المالية إذا كان ذلك في سلطاته أو فض الخلاف رئيس المجلس أو المجلس مجتمعاً حسب الأوضاع المنظمة في الدولة .

وتجدر الاشارة إلى أنه ليست هناك أولوية في تقدير النفقات يعقبها بعد ذلك تقدير للايرادات كما كان الوضع السائد في الفكر التقليدي . اذ أن اتساع دور الدولة وضخامة الايرادات والنفقات وأهمية آثارها تجعل الأولوية اساساً للأهداف التي تهدف اليها الدولة مستخدمة في ذلك كافة أدوات سياساتها .

وبتقدير إيرادات ونفقات الدولة يقدم مشروع الميزانية بعد ذلك سنوياً إلى البرلمان لمناقشته واجازته هذا في إطار القواعد التي تحكم الميزانية من وحدة وعمومية وسنوية وتوازن .

ثانيا : مرحلة الاجارة والاعتماد :

بعد اعداد مشروع الميزانية تأتي مرحلة الإجازة والاعتماد ليأخذ المشروع صلاحيته الشرعية ويصبح قابلا للتنفيذ . وحق الاعتماد هو حق تنفرد به السلطة التشريعية بلا منازع سواء تكونت من مجلس واحد أو أكثر كما هو الحـــال في العديد من الدول الديمقراطية .

وتتداخل في هذه المرحلة إعتبارات متعددة: فيدفـــع بعضها من ناحية إلى إتساع سلطة البرلمانات باعتبارها صاحبة السلطة في التحقق من سياسة الحكومة وبالسماح لها بتحصيل إيرادات محددة والقيام بنفقات معينة . ولكن من ناحية أخرى يستلزم حسن سير الأوضاع وضع القيود على هذه السلطة حتى لا تؤدي المناورات السياسية إلى الإخلال بالبرامج الحكومية سواء بالخضوع للضغوط التي تدفع إلى التوسع في الانفاق او تلك التي تؤدي إلى الحـــد من الايرادات . فالميزانية اداه لتقديم برنامج اجتماعي اقتصادي سياسي متكامل .

وتختلف الدول في مدى ترجيحها لأحد هذه الاعتبارات فبينما تسيطر الاعتبارات السياسية في بعضها يغلب البعض الآخر النواحي الفنية . ويبدو ذلك في تحديد سلطات اللجان المالية المتخصة وحق المجالس في القيام بالتعديلات . ففي فرنسا مثلا قبل دستور ١٩٥٨ كان في سلطة اللجان المالية اجراء تعديلات رئيسية في مشروع الميزانية المقدم لها بل واستبداله بمشروع آخر ،ولكن منذ ذلك التاريخ قيدت سلطاتها التي اقتصرت على تقديم الانتقادات والمطالبة بالتعديلات ـ التي وان كان للحكومة حق رفضها نظرياً ـ إلا أنها عملا قد تأخذ بالأهم منها نظراً لما لهذه اللجان من سلطة داخل المجالس .

كذلك فقد قيد حق المجلس في ادخال التعديلات المباشرة بزيادة النفقات أو

خفض الايرادات أو التقدم باقتراحات يترتب عليها ذلك بطريق غير مباشر ، وفي هذا حماية للنواب من ضغوط ناخبيهم الذين قد سمح لهم بالاقتراح والتعديل إذا ترتب على ذلك خفض النفقات أو زيادة الإيرادات .

وتجدر الاشارة إلى أن سلطة المجلسين في الدول التي تتكون السلطة التشريعية فيها من أكثر من مجلس ليست واحدة في الشئون المالية . اذ يتمتع المجلس الأدنى « مجلس النواب - مجلس العموم » بسلطة أوسع من المجلس الأعلى « مجلس الشيوخ ، مجلس اللوردات » . فله حق مناقشة واعتماد الميزانية أولا بل في بعض الدول تصبح الميزانية نافذة بعد موافقة المجلس الأدنى عليها وايداعها لفترة محددة في المجلس الأعلى سواء ناقشها أم لم يناقشها . كذلك يلاحظ أن الاجازة هي الزام للحكومة بالتنفيذ في حدود الاطار المالي الذي ووفق عليه وكلما ازداد تفصيل الاجازة كلما اتسعت سلطة البرلمان وتضاءلت امكانيات التقدير للحكومة والعكس صحيح . كذلك فإن عدم الموافقة في المواعيد المحددة قد يترتب عليه تأخير البدء بالميزانية الجديدة وفي هذه الحالة تختلف الاجراءات المتبعة من دولة لأخرى فقد يسمح باستمرار العمل بالميزانية القديمة أو بالسماح باعتماد جزئي للصرف لحين انتهاء المناقشة ...

ثالثا : تنفيذ الميزانية :

بعد موافقة البرلمان على الميزانية تبدأ مرحلة التنفيذ سواء بتحصيل الايرادات المتوقعة أو بالقيام بالنفقات المقدر القيام بها . وإجازة الميزانية تضع قيداً على حرية الحكومة والاداريين القائمين بالتنفيذ وذلك بالتصرف في حدود الاطار الذي وافق عليه البرلمان والا فقدت الميزانية الهدف منها . ويسيطر على هذه المرحلة كغيرها من المراحل اعتبارات عديدة ، واعتبارات قانونية وادارية وبيان بأوضاع العاملين والاجراءات المتبعة في التنفيذ ، واعتبارات مالية للحد

من التبذير أو الانحراف أو اساءة استخدام المال العام . ولكن تجدر الاشارة إلى أن القواعد التي تحكم هذه المرحلة أساساً لم تتطور كثيراً ويرجع ذلك إلى أنها تتسم بطابع اداري أو فني لا يبحث في مبررات إصدار القرار ولكن في الأسلوب الأمثل لتنفيذه .

ويختلف مضمون الإجازة في التنفيذ بالنسبة للإيرادات عنه بالنسبة للنفقات فقانون الميزانية يضع الالتزام على عاتق الحكومة لتحصيل الايرادات وليست هناك قاعدة عامة شاملة لجميعها بل يختلف مضمون التنفيذ في كل حالة .

ويستمد الالتزام بتحصيل الضريبة من القانون الذي يفرضها وإلا كان هناك تقصير في الجباية ، أما بالنسبة للقانون بالموافقة على طرح القرض فهو إذن وسماح بالاقتراض في الحدود المصرح بها لا يسمح بتجاوزها ولكن ليس هناك اجبار للحكومة على القيام بالاقتراض بل يترك تقدير الأمر لها وفق ما تراه من الظروف .

أما بالنسبة للنفقات العامة فإن الاجازة تضع حداً أقصى لا يصح تجاوزه إلا بالشروط والقواعد المنظمة لذلك . بمعنى أن للادارة سلطة تقديرية في الصرف في حدود المسموح به .

وحرصاً على حسن استخدام المال والوضوح والدقة في التنفيذ يتم الفصل بين الادارين الآمرين بالدفع ورجال الحسابات القائمين بالدفع ، حيث يختص الأول بالارتباط أي القيام بالعمل الذي يستتبع الانفاق وتحديد الدين المتولد في ذمة الخزانة والأمر بالدفع أما الفئة الثانية فتقوم بوضع المال في يد دائني الدولة ممارسين مراقبة قانونية على الدفع ومدى توافقه مع الاجراءات والقواعد المنظمة له مدعماً بالمستندات اللازمة . ويمكنهم من ذلك استقلالهم وعدم خضوعهم للادارين الآمرين بالدفع .

رابعا : مراقبة التنفيذ :

تهدف هذه المرحلة إلى التحقق من أن المشروع المقترح الذي أجازه البرلمان قد نفذ وفقاً لما تم اقتراحه . وقد كان هدف الرقابة في البدء سياسياً تأكيداً لسلطة البرلمان وكانت الرقابة مستندية للتأكد من الالتزام باللوائح والقواعد المنظمة في الحدود المالية المقررة .

وقد دفع التطور والتوسع في دور الدولة الى تطوير الرقابة في أهـدافها وأجهزتها بما يضمن الفعالية في الانفاق ويصون المال العام .

المبحث الثالث

الرقابـــة الماليـــة

الرقابة المالية هي أحد الوظائف الأساسية التي تمارسها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغايته حسب ما تحدد في ميزانيتها دون تبذير أو إخلال حفاظاً على المال العام وعلى حسن سير الإدارة مالياً . كما تتيح الرقابة المالية للبرلمان التأكد من احترام قراراته المتعلقة بالميزانية دون تجاوز السلطة التنفيذية للانفاق المقرر أو تقاعس في تحصيل الإيرادات . ولكن هذه الرقابة رغم ما تحققه من منـــافع يتعين ألا تجاوز حدود معينة وإلا عرقلت النشاط المالي وشلت حركة الأجهزة وصارت بذلك وبالا لا على ماليـــة الدولة فقط بل على نشاطها ككل .

ويمكن التمييز بين أشكال متنوعة للرقابة حسب الزاوية التي ينظرمنها إليها. فيفرق حسب وظيفة الأشخاص الخاضعين بين الرقابة على الإداريين والرقابة على رجال الحسابات ، كما يمكن التمييز حسب نوع العمليـات موضوع الرقابة بين الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات . كذلك تقسم الرقابـــة من حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة ورقابة أثناء التنفيذ ورقابة لاحقة ،ومن حيث نوعيتها إلى رقابـة حسابية ورقابة تقييمية ، كذلك يفرق من حيث الجهة التي

تمارس الرقابة بين الرقابة الداخلية والخارجية أو بين الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية . ويبـدو من ذلك تعدد جهات الرقابة وتنوع أساليبها وموضوعها ولكن رغم ذلك فإن هذه التقسيمات متداخلة وتكمل بعضها البعض فالرقابة البرلمانية يمكن ان تمارس أثنـاء التنفيذ كما قد تكون لاحقة عليه كذلك الأمر بالنسبة للرقابة الداخلية فهي سابقة وحاله ولاحقة وكما تتضافر اكثر من جهة في رقابة موضوع واحد بأساليب ومواقيت متشابهة أو متغايرة .

وسنكتفي بإعطاء لمحات سريعة عن الخطوط العريضة لبعض تقسيمات الرقابة المالية توضيحاً لبعض جوانبها .

أ – من حيث توقيتها :

وتكون الرقابـة سابقة حينما تتم الرقابة والمراجعة قبل الصرف . بتطلبها موافقة الجهـات المختصة قبل الارتباط والإلتزام بدفع مبلغ معين . وقد تقوم بهذه الرقابة جهات داخلية تابعة لنفس الجهة التي تقوم بالصرف كأقسام المراجعة في الوزارات أو بواسطة جهة تتبع وزير الخزانة كالمراقب المالي ، أو جهات خارجية كمحكمة المحاسبة في بعض الدول . وتتراوح الرقابة السابقة بين مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ المرصودة تحت تصرف الآمر بالدافع وبين فحص المستندات والتحقق من صحة الإجراءات ومشروعيتها واختصاص الآمرين بها . وهي كما تبدو أسلوب وقائي هدفه منع وقوع المخالفات ولكن يعيبه انها ما لم يتخذ بفاعلية وسرعة فقد يعرقل النشاط المالي للجهة موضوع الرقابة ، كما أن ممارسته بواسطة جهة خارجية تجعل خطر التعويق أكثر احتمالاً كما انهـا قد تكون سبباً في نشوب خلافات في الاختصاصات بين جهة الرقابة وغيرها من الوزارات .

وقد تكون الرقابة لاحقة أي تتم بعد انتهاء العملية ، وقد تكون بعد انتهاء

السنة المالية . وتنصرف أيضا لا على النفقات فقط بل تمتد إلى الإيرادات. وهذا النوع من الرقابـة وان تخلص من عيوب الأسلوب السابق حيث يتاح الوقت الكافي للمراقبين دون خطر التعطيل كما،لا تنشب بصدده تنازع الاختصاصات إلا أنه يعيبه عدم منعه لارتكاب المخالفات واقتصاره على اكتشافها بعد ذلك مما يتطلب للفعالية سرعة كشف المخالفات من وقت وقوعها وممارسة العقوبات الرادعة لمنع وقوعها في المستقبل .

ب — من حيث أسلوب ممارستها :

نفرق بين الرقابة الحسابية والرقابة التقييمية ويقصد بالأولى مراجعة الدفاتر الحسابية والمستندات ومدى مطابقتها للاعتمادات وسلامة الاجراءات المتبعة وهذه الرقابة تهدف إلى اكتشاف الأخطاء الفنية والغش والتزوير . إلا أنها لاتبحث في سلامة الأداء أو تحقيق النفقات لأهدافها .

ولذلك اتجه الأمر إلى الرقابة التقييمية وهي من أحدث أساليب الرقابة فلا تقتصر عـلى متابعة الجوانب الشكلية للإنفاق بل تسمى إلى تقيم النشاط الحكومي سعياً وراء رفع الكفاءة وتحسين مستوى الأداء .

جـ — ومن حيث الجهة القائمة بها،يفرق بين الجهات الإدارية والجهات القضائية والبرلمانية .

١ — الرقابة الادارية :

والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية تتم داخل السلطة التنفيذية يمارسها مجموعة من الموظفين المتخصصين أو بعض الموظفين الآخرين كجزء من اختصاصاتهم . والرقابة الإدارية أساساً هي رقابة سابقة أو تمارس أثناء التنفيذ على النفقات

أساساً أكثر من ممارستها على الإيرادات التي يكفل انتظامها معارضة الممولين حين مطالبتهم بأكثر مما يتعين عليهم دفعه ، كذلك معاقبة القانون للمتقاعسين عن التحصيل . أما النسبة للنفقات فإن الرقابة عليها أكثر تعقيداً خاصة وأن كل توسع فيها لاتثير معارضة بل يلقى ترحيباً من المستفيدين .

وهناك أنواع متعددة هذه الرقابة ونكتفي منها بالإشارة إلى دور المراقب المالي وإلى دور موظفي الحسابات . ويعد المراقب المالي ممثلاً لوزارة الخزانة في الوزارات المختلفة يخضع في تعيينه ومحاسبته لوزير الخزانة ويختص المفتش المالي بالتأكد من صحة الارتباطات وتوافر الإعتمادات وصحة الإجراءات دون حكم على صلاحية الإنفاق . كما يراقب الآمر بالدفع ويتحقق من انتظام العمليات، فيصدر موافقته على الدفع أو يتحفظ في هذه الموافقة أو يرفضها في حالة عدم الإنتظام . كما يقوم المراقب المالي بدور المستشار المالي في الوزارة التي يعمل فيها ويسهم في إعداد تقديراتها وفي الإلتزام بتوجيهات وزير المالية .

أما رقابة موظفي الحسابات للإداريين فهي نتيجة لفصل الاختصاص بين المحاسبين والإداريين . ويضطلع هؤلاء بمراقبة العديد من الخطوات المؤدية للدفع والمستندات المختلفة التي خضعت في بعض جوانبها لسلطة المراقب المالي .

الرقابة الخارجية :

وتقوم بها هيئات خارج السلطة التنفيذية، وقد تكون جهات قضائية أو السلطة التشريعية .

الرقابة القضائية :

إلى جانب الرقابة الإدارية تسند بعض الدول رقابة الميزانية إلى هيئة قضائية مستقلة تسمى بمحكمة المحاسبة أو جهاز المحاسبة . ويرجع وجود مثل هذه الهيئات

إلى الرغبة في حماية المال العام ضد المخالفات من تبذير وسرقة وغش وإهمال والتي قد لا يكشف عنها الستار لأسباب سياسية أو إدارية. كذلك تهدف الرقابة القضائية إلى حماية المحاسبين ضد كل تحكم أو تدخل سياسي. وتعمل الدول المختلفة على حسن إختيار العاملين بهذه المحاكم سواء من الخريجين الجدد أو من موظفي الإدارات الأخرى لتتوافر لديهم الخبرة، ويعتبروا غير قابلين للعزل أسوة بالعاملين في غيرها من المحاكم وسلطتهم في التحري وفي جميع البيانات ضخمة. فلهم حق الاطلاع والتفتيش وفحص المستندات واستدعاء من يرونه لتجميع البيانات اللازمة.

وتتولى هذه الهيئة فحص الحسابات واكتشاف الأخطاء وإخطار الجهات المعنية بما اكتشفته. كما قد يعهد إليها محاكمة المسئولين عن هذه المخالفات وإصدار العقوبات المنصوص عليها وأخيراً فقد يطلب من هذه المحاكم وضع تقرير سنوي لرفعه للسلطة التشريعية أو لرئيس الجمهورية أو لهما معاً متضمناً إقتراحات الهيئة لصيانة المال العام والارتفاع بكفاءة الأداء.

الرقابة البرلمانية :

نظرياً تعد الرقابة البرلمانية الرقابة الأساسية التي تعمل على التأكد من أن التنفيذ قد تم وفقاً لما أجازه البرلمان وهي تتويج وخاتمه لكافة أنواع الرقابة. ويثير تطبيقها وممارستها الفعلية لبعض النواحي الفنية التي حكمت تطورها وأثرت في فعاليتها ضعفاً وقوة.

وتباشر السلطة التشريعية رقابتها بأساليب متعددة. إذ تكفل الدساتير حق البرلمان في الرقابة أثناء السنة المالية. فلأعضاء المجالس النيابية حق توجيه الأسئلة والإستجوابات للوزراء المختلفين. وقد يعرض ذلك الوزارة بطرح الثقة بها وإسقاطها إذا لم تحصل على الأغلبية اللازمة لاستمرارها.

وهناك عدد من الإجراءات السياسية تدفع إلى مراقبة ميزانية الدولة . فنص بطريقة غير مباشرة بعض القوانين على ضرورة إيداع الحكومة في المجالس النيابية لتقارير عن الأوضاع المالية والإقتصادية أثناء السنة المالية مما يتيح البيانات يثير المناقشات والمساءلات . بالإضافة فإن تقدم الحكومة بطلب الاقتراع على بعض القوانين المالية المعدلة للميزانية يتيح الفرص أيضاً لمناقشات عن الميزانية أثناء السنة . بالإضافة إلى هذه الرقابة غير المباشرة تنص بعض الدساتير على حق البرلمانات في استقصاء الحقائق وممارسة الرقابة مباشرة سواء بواسطة مندوبي اللجنة المالية أو بواسطة لجان تشكل لهذا الغرض . وتعطى هذه اللجان سلطات واسعة لتجميع المعلومات ومعرفة كافة جوانب المشكلة سواء باستدعاء من ترغب سماعه أو بالاطلاع على كافة المستندات التي ترى الحاجة إليها أو بالانتقال في الزمان والمكان اللذين يساعدان على استجلاء الحقائق .

وفي النهاية نجد الرقابة التقليدية وهي الرقابة بعد التنفيذ . عند عرض الحساب الختامي مشفوعاً بتقارير الجهات المتخصصة التي يطلب منها إعدادها . وقد أدى تقديم هذه الحسابات بعد فترات طويلة من التنفيذ إلى تقليل فعالية هذه الرقابة .

وهكذ نرى تعدد أساليب الرقابة البرلمانية التي كانت عنصراً محدداً في تطور الديمقراطيات والتي تميزت بفترات قوة ثم اعتراها الضعف بعدها لتتطلع لنشأة جديدة مرة أخرى . فقد أدى اتساع دور الدولة وازدياد نشاطها إلى تنوع أساليب التدخل وإلى تعقد الأمور المالية والاقتصادية التي يتطلب لفهمها وتحليلها ونقدها خبرة ودراسة قد لا تتوافر في نسبة من أعضاء المجالس النيابية

فضلا عن عدم توافر الوقت الكافي لديهم لمتابعة مثل هذه الأمور ، بالإضافة إلى سيطرة الجوانب السياسية على فكر الغالب منهم مما أضعف من رقابة البرلمانات وقلل من فعاليتها . وقد دفع هذا حرصاً على التوازن بين السلطات ودفاعاً عن حقوق هذه المجالس النيابية إلى تكوين لجان متخصصة داخلها أو الاستعانة بهيئات متخصصة تعد لها التقارير حتى تعرض المسائل المالية على السلطة التشريعية بعد دراسة وإلمام فتمارس سلطاتها بما يحقق الحفاظ على المال العام وحسن إدارة النشاط المالي للدولة .

فهرس

صفحة

الباب الأول

مدخل إلى دراسة المالية العامة	٧
تمهيد	٩
الفصل الأول : المالية العامة في الدول الرأسمالية	١١
الفصل الثاني : المالية العامة في الدول الاشتراكية	٢٧
الفصل الثالث : المالية العامة في الدول المتخلفة	٤٥

الباب الثاني :

الضرائب	٦١
الفصل الأول : مفهوم الضريبة	٦٩
الفصل الثاني :التنظيم الفني للضريبة	٨١
الفصل الثالث : الآثار الاقتصادية للضرائب	١٥٣

الباب الثالث :

القروض العامة	١٦١
مقدمة	١٩٣
الفصل الثاني : أنواع القروض	٢١١
الفصل الثالث : الفن المالي للقروض	٢٢١

الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للقروض

الباب الرابع :

فائض القطاع العام
الفصل الأول : حجم القطاع العام أسباب وجوده وحدوده
الفصل الثاني : انتاجية وفعالية تكوينات القطاع العام
الفصل الثالث : أسلوب تسعير منتجات القطاع العام

الباب الخامس :

النفقات العامة
الفصل الأول : مفهوم النفقات العامة وتطوره
الفصل الثاني : ظاهرة ازدياد النفقات العامة
الفصل الثالث : ضوابط النفقات العامة
الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

الباب السادس :

ميزانية الدولة
تمهيد
الفصل الأول : مفهوم الميزانية وتطورها
الفصل الثاني : المبادىء وتطورها .
الفصل الثالث : دور الميزانية والرقابة المالية


Bibliotheca Alexandrina
15232244